# السلطات في الدولة الحديثة

فصول من كتاب (قواعد السياسة)

تأليف

هارولد ج. لاسكي

تقديم وتحرير

د. فوزي أمين

الكتاب: السلطات في الدولة الحديثة ..فصول من كتاب (قواعد السياسة)

الكاتب: هارولد ج. لاسكي

تقديم وتحرير: د. فوزي أمين

الطبعة: ٢٠٢٢

الناشر: وكالة الصحافة العربية (ناشرون)

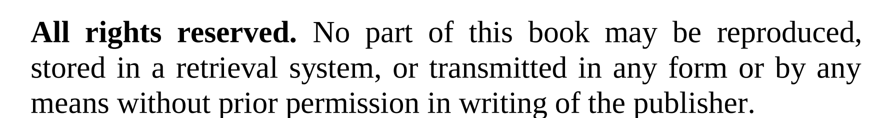
٥ ش عبد المنعم سالم – الوحدة العربية – مدكور- الهرم – الجيزة

جمهورية مصر العربية

هاتف : ٣٥٨٢٥٢٩٣ _ ٣٥٨٦٧٥٧٦ _ ٣٥٨٦٧٥٧٥

فاكس : ٣٥٨٧٨٣٧٣

http://www. bookapa.com **E-mail:** info@bookapa.com





دار الكتب المصرية

فهرسة أثناء النشر

أمين، متري

السلطات في الدولة الحديثة / هارولد ج. لاسكي/ تقديم وتحرير، د. فوزي أمين

– الجيزة – وكالة الصحافة العربية.

١٦٣ ص، ١٨*٢١ سم.

الترقيم الدولي: ٣ – ٣٩٣ – ٩٩١ – ٩٧٧ – ٩٧٨

أ – العنوان رقم الإيداع : ٢٥٧٧٨ / ٢٠٢١

# السلطات في الدولة الحديثة

## فصول من كتاب (قواعد السياسة)





# تقديم

كان هارولد لاسلكي واحد من أهم المنظرين السياسيين وأساتذة الاقتصاد في القرن العشرين. قدّم مجموعة كبيرة من الكتب التي تُعدّ اليوم مراجع مهمة في مجالي السياسة والاقتصاد، منها كتاب "قواعد علم السياسة" الذي يُعتبر هذا العمل من روائع الفكر السياسي الحديث والمعاصر، فإن أهميته تتأتى من كونه يُضيء جوانب مختلفة من تاريخ تطور فكرة الدولة ثم يُضيف تفسيرات جديدة لفكرة الحرية، مخلّصاً الفكر السياسي من التفسيرات الغيبية.

ينتقد لاسلكي في كتابه البعد النفسي الغيبي للدولة أي تفسير البابوات وأصحاب السلطات المطلقة، ويرفض التفسيرات الافتراضية لسلطات الدولة، ومن هنا هجومه على هيجل الذي يعتبر الدولة تجسيداً للفكرة الإلهية على الأرض. فالعصر الحديث الذي ظهرت فيه أفكار جديدة عن الحرية والمساواة، يبحث بلا شك عن تفسير جديد لسلطة الدولة وحرية الفرد، فالتطورات العلمية والتكنولوجية أدت إلى ولادة أفكار جديدة عن علاقة المواطن بالدولة. وقد استطاع لاسلكي أن يحدّد ماهية الدولة الحديثة وأن يربط بينها وبين الطبقات الاجتماعية المتفاوتة.

وهذه الفصول المختارة من كتاب (قواعد السياسة) موضوع (السلطات في الدولة الحديثة)، حيث تناول: «الهدف من التنظيم الاجتماعي»، «السيادة»، «الحقوق»، «الحرية والمساواة»، «نظام

الملكية»، «القومية والحضارة»، «في السلطة الاتحادية الفيديرالية»، «النظم السياسية»، «المنظمات الاقتصادية»، «العمل القضائي». ويتناول بالدراسة المؤسسات السياسية والاقتصادية والقضائية في الدولة.

## وقفة مع سيرة لاسلكي:

ولد هارولد لاسلكي في مدينة مانشستر البريطانية في ٣٠ يونيو من عام ١٨٩٣ لوالديه ناثان وسارة لاسلكي. كان والده ناثان تاجر قطن يهوديًا من ليتوانيا، وكان قائدًا للحزب الليبرالي، في حين ولدت أمه في مانشستر لأبوين يهوديين مهاجرين من بولندا.

كان لديه أختًا معوقة تدعى مابل أصغر منه بسنة. كان شقيقه الأكبر نيفيل لاسكي، بينما كان ابن عمه (نيفيل بلوند) مؤسس مسرح الديوان الملكي ووالد الكاتب والناشر البريطاني أنتوني بلوند.

وفي عام ١٩١١، التقى هارولد بفريدا كيري، وسرعان ما تحابا وتزوجا، وكانت أستاذة محاضرة في علم تحسين النسل. كان زواجه من فريدا، وهي امرأة غير يهودية تصغره بثمان سنوات، أمرا مرفوضا من جانب عائلته. فنشأت بينه وبين عائلته صراعات أدت إلى إعلانه عدم إيمانه باليهودية كدين، قائلا إنه يؤمن فقط بالعقل الذي منعه من الإيمان بالرب.

بعد دراسته التاريخ في كلية نيو كوليج بجامعة أكسفورد، تخرج في عام ١٩١٤. حصل على جائزة بيت التذكارية خلال وقته في نيو كوليدج. فشل في إجراء اختبارات الأهلية الطبية، وبالتالي لم يتمكن من القتال في الحرب العالمية الأولى. عمل بعد التخرج لفترة قصيرة في صحيفة ديلي

هيرالد مع جورج لانسبيري. وحينما نشبت الحرب العالمية الأولى تم استدعائه لكي يؤدي الخدمة العسكرية، لكن توقيع الكشف الطبي عليه أثبت عدم لياقته للخدمة العسكرية، فأعفي من أدائها ومن ثم أخذ يلقى محاضرات في التاريخ في جامعة ماك جيل بكندا وذلك من عام ١٩١٤ حتى عام ١٩١٦.

وبعد انتهاء الحرب ألقى محاضراته في جامعات هارفارد، وامهيرست، وييل، غير أن المسئولين في هذه الجامعات لم يرضوا عن آرائه التقدمية. وعاد لاسلكي إلى انجلترا عام ١٩٢٠، حيث انضم إلى حزب العمال البريطاني، والتحق بكلية العلوم الاقتصادية والسياسية. وعمل لفترة من الوقت في مجلة (نيشن) البريطانية، ثم عمل نائباً لرئيس المعهد البريطاني لتعليم البالغين.

وقد استعاد نشاطه في الجمعية الفابية، في عام ١٩٢٢ وفي عام ١٩٣٦ تم انتخابه عضواً في الهيئة التنفيذية لها. وبعد عام ١٩٣٦ صار عضواً في اللجنة التنفيذية لحزب العمال. وقد ساهم في حركات الإضراب الهامة التي كانت تقوم بها نقابات العمال. وفي الوقت الذي احتفظ فيه بمنصبه كأستاذ محاضر في مدرسة الاقتصاد البريطانية، أخذ يحاضر في الفترة ما بين ١٩٢٢، ١٩٣٦ في كليتي مجدالين وكامبريدج، وجامعة لندن، وجامعة ييل، ومعهد القانون السوفييتي بموسكو، وكلية الثالوث بدبلن، كما ألقى محاضراته في الفكر السياسي في جامعات عدة بأكثر من دولة أوروبية منها فرنسا، وإسبانيا، واليونان، وألمانيا.

وقد استمر في إلقاء المحاضرات وكتابة المقالات وإصدار الكتب حتى وافته المنية في لندن في يوم ٢٤ مارس ١٩٥٠، بمستشفى سان ماري التي قضى فيها أيامه الأخيرة إثر إصابته بالإنفلونزا.

## الدولة والسلطة:

آمن لاسلكي دائما بأن التغير سمة بشرية، لذلك فنظام الدولة عنده في تغير مستمر، لذلك لا توجد نظرية واحدة للدولة، نظرية ثابتة ترسم مقوماتها المطلقة، فتاريخ البشرية ما هو إلا سلسلة لا تنقطع من النظم المتغيرة والمتجددة، وبالتالي فالدولة الثابتة مجرد افتراض نظري لا وجود له في الواقع. لذلك ليس في الإمكان إدراك أية نظرية عن الدولة إلا ضمن نطاق زمنها فإن فكرة الناس عن الدولة هي نتيجة التجربة التي يخوضونها، ويشير في هذا السياق إلى رأى مؤلف كتاب (الانتقام) بخصوص أن مذبحة سان بارتولوميو أنتجت مذهب الأحرار، كذلك دفع عصيان البارتيزان هوبز إلى البحث عن صيغة السلم الاجتماعي ومكنت الثورة في سنة ١٦٨٨ الفيلسوف لوك من تأكيد أن سلطة التاج تقوم على رضا الرعية، وقد سعى كل من روسو وهيجل إلى اكساب الجو العقلي لزمنهم مرتبة صلاحية عالمية.

هذه الفكرة يطلق عليها هارولد لاسلكي "نظرية الدولة المتحررة"، وهي النظرية كما تبلورت صيغتها بعد مناقشات استغرقت ثلاثة قرون تقول بأنه يجب في أي مجتمع سياسي يعمل على تحاشي الوقوع في الفوضى أن توجد فيه سلطة عليا تصدر الأوامر، وتلك السلطة هي السلطة صاحبة السيادة وكانت تمارس باسم الدولة وبواسطة الحكومة التي يعهد

إليها بإدارة تلك الدولة. وكانت النظرات مختلفة بشأن مبررات هذه السلطة. وقد كانوا يدللون قبل الحرب – حينما صار هدف الحضارة الغربية الرئيسي هو الديموقراطية المتحررة القائمة على حق التصويت العام– على أن حق الدولة في الالزام بطاعتها يستند بصفة عامة إلى أدائها لثلاث وظائف: إنها تحمى النظام، وتهيئ وسيلة للتطور السلمي، وتمكن من سد المطالب في أوسع نطاق ممكن.

ويفسر لاسلكي التغير الدائم في شكل الدولة بظاهرة إنسانية عامة هي النزوع الإنساني الدائم والمتواصل نحو لإقرار مزيد من المساواة في المجتمع، فهو يرى أن كل تمايز داخل الدولة يحتاج إلى ما يبرره، فحرمان الناس من بعض المزايا يتطلب محاولات إقناعهم بأن المجتمع يعطيهم أقصى ما يستطيع، ويرى لاسلكي كذلك أن منح الطبقة العاملة حق التصويت في الانتخابات العامة، أدى إلى تحويل الدولة إلى تنظيم قادر على تلبية مطالب المواطنين.

وهذا هو الأساس في نظرية هارولد لاسلكي عن الدولة، فهي عنده نظام اجتماعي يملك قانونا أعلى سلطة لإجبار مواطنيه، وتمتد ولايته تقليديا داخل حدود إقليمية واضحة وثابتة، فالدولة عنده لا تكون دولة إلا إذا امتلكت سلطة الإلزام أو الإجبار، فبغير هذه السلطة تنتفي الطاعة اللازمة لحفظ تماسك الدولة وحماية وحدتها، فالدولة بما لها من سلطة إلزام وإجبار قادرة على إلزام وإجبار مواطنيها وكل من فيها من أفراد وهيئات، بأن يرتبطوا معا في كل واحد، فتعصم المجتمع من التفتت

ويصل لاسلكي إلى نتيجة مؤداها أن ممارسة السلطة أو السيادة ليست شيئا مطلقا، كذلك فهي ليست ممارسة حرة مبرأة من القيود أو الشروط، ولكنه يراها مرتبطة بتحقيق ما يريده منها الناس، وما يرونه، فغاية الدولة عنده هي " تحقيق أكبر خير ممكن للمجموع، أو على الأصح تحقيق ما يعتقد المجموع أن فيه أكبر خير له، وهذا وحده هو المبرر لقيام سلطة عليا أو قوة قاهرة في أي مجتمع من المجتمعات، وبدونه لا تستحق الدولة أن يمنحها الناس طواعية سلطة السيادة عليهم.

## السلطة والدولة والملكية:

يربط لاسلكي بين الملكية والسلطة، ذاهبا إلى أن ظهور سلطة الدولة تزامن مع ظهور سلطة الملكية الخاصة، في أي مجتمع من المجتمعات، إذ يحدث أن يمتلك بعض الأفراد أدوات الإنتاج. ويمارسون سلطة ما، يمكن أن تتطابق مع سلطة الدولة نفسها، فهم يسنون القوانين حسب رغباتهم. ويحددون الأهداف التي تسعى سلطة الدولة إلى تحقيقها. ويسعون أيضا إلى الحصول على أكبر قدر من المكاسب التي قد يحققها نظام العلاقات بين الطبقات. وهم يسنون القوانين لضمان حقهم في الحصول على هذه المكاسب.

وتمتع الدولة بالسيادة يعني أن تكون لها الكلمة العليا التي لا يعلوها سلطة أو هيئة أخرى. وهذا يجعلها تسمو على الجميع وتفرض نفسها عليهم باعتبارها سلطة آمرة عليا. لذلك فسيادة الدولة تعني وببساطة انها منبع السلطات الأخرى. فالسيادة أصلية ولصيقة بالدولة وتميز الدولة عن غيرها من الجماعات السياسية الأخرى. والسيادة وحدة واحدة لا تتجزأ

مهما تعددت السلطات العامة لان هذه السلطات لا تتقاسم السيادة وانما تتقاسم الاختصاص.

وقد ظهر مفهوم السيادة في القرنين السادس عشر والسابع عشر كنتيجة لتطور الدولة الحديثة "القومية" في أوروبا. فمع تراجع سلطة المؤسسات عبر القومية ممثلة في الكنيسة الكاثوليكية والإمبراطورية الرومانية، تمكنت الملكيات المركزية الطابع في فرنسا وإنجلترا وإسبانيا وغيرها من ادعاء امتلاك القوة المطلقة على أقاليمها تحت مسمى "السيادة". وتبلورت النظرية تدريجيا حتى زال الخلط بين الدولة والحكومة، وتقوم النظرية على تقسيم المواطنين في الدولة الى عدة جماعات اجتماعية لكل منها مصالحها الخاصة ومن خلال هذه الجماعات المتعددة اصبحت الدولة متعددة السيادة.

وهكذا ولد مبدأ السيادة مع ميلاد الدولة، ثم تطور مع تطور الدولة الوطنية في أوربا وظهور المؤتمرات والمنظمات الدولية، وكانت السيادة قي نظر فقهاء القرن السادس عشر دائمة ومطلقة لا يحدها إلا الله والقانون الطبيعي وغير تابعة إلى أي سلطة داخلية أو خارجية، إلا أن تطور العلاقات الدولية وتشابك مصالحها وكثرة الحروب أدت إلى ظهور المؤتمرات والمنظمات الدولية التي لعبت دوراً هاماً في تقنين مبدأ السيادة، فالسيادة تعتبر من الأفكار الأساسية التي يقوم عليه بنيان القانون الدولي المعاصر، لذا نجد أن معظم المواثيق الدولية تحرص على التأكيد على ضرورة احترام مبدأ السيادة.

د. فوزي أمين

# الفصل الأول

## الهيئات السياسية

-١-

تتألف الدولة الحديثة –التي تريد تحقيق أهدافها العملية– من عدد ضئيل من الأفراد الذين يصدرون الأوامر ويقومون بتنفيذها، وتؤثر هذه الأوامر بدورها على عدد اكبر من الأفراد الذين يحتضنون داخل دائرتهم نفس العدد الضئيل الذي يصدر الأوامر وينفذها. والطابع الذي يميز الدولة الحديثة هو أن أوامرها ملزمة –قانونياً– للمواطنين الذين يعيشون داخل أراضيها.

فما هي الأساليب التي يعمل بمقتضاها هؤلاء حتى يتجهوا إلى هدفهم المنشود؟

لقد تم الاتفاق بصورة عامة –منذ أيام أرسطو– على أن السلطة السياسية تنقسم إلى ثلاث هيئات كبرى. فهناك أولاً السلطة التشريعية التي تسن القوانين العامة للمجتمع. وتقوم هذه السلطة بوضع المبادئ التي تحدد اتجاه الأفراد في المجتمع، وهناك أيضاً السلطة التنفيذية، وتسعى هذه السلطة إلى تطبيق القوانين السابقة على مواقف معينة، فعندما تسن السلطة التشريعية قانوناً خاصاً بمعاش كبار السن فإن السلطة التنفيذية تقوم بدفع المبلغ المحدد لمن يستحقونه. وثالثة السلطات السلطة القضائية،

وهي التي تنظر في الطريقة التي تحققت بها أعمال السلطة التنفيذية، فهي تحاول أن تكتشف ما إذا كان إجراء السلطة التنفيذية يتمشى مع القوانين العامة التي سنتها السلطة التشريعية وقد تعلن هذه السلطة القضائية أن الأمر الصادر أسمى من الأفراد كما قال أوبريان. وإلى جانب هذا فأنها تحدد العلاقات بين المواطنين من ناحية، وبين المواطنين والحكومة من ناحية أخرى، ومن شأن هذا أن يثير مشاكل قد لا تحل عن طريق الاتفاق.

ويجدر بنا منذ البداية أن نعترف بأن هذا التقسيم ذو طبيعة نظرية لا واقعية. ومن الأمور الممكنة تماماً أن ننظر إلى هذه المهام المتشعبة باعتبارها شيئاً يتم عن طريق هيئة واحدة، بل وقد يتم عن طريق فرد واحد. ولن نستطيع أن نميز على الدوام بين هذه السلطات في رحاب الدولة الديمقراطية الحديثة. وغالباً ما تمارس الهيئات التشريعية بعض السلطات التنفيذية، كما يحدث حين يصدق مجلس الشيوخ الأمريكي على التعيينات التي أصدرها رئيس الجمهورية، كما تقوم هذه السلطات (السلطات التشريعية) بأعباء الإجراءات القضائية أيضاً. فمجلس اللوردات بمثابة دائرة قضائية تصدر رأيها في القيود التي يصدق عليها مجلس العموم وتقوم الهيئات التنفيذية بأعمال يتعذر تمييزها عن المهام التي تدخل في دائرة اختصاص الهيئة التشريعية، أو القضائية. ويكفي لإثبات ذلك أن تتذكر نظام الأوامر المؤقتة في إنجلترا، وسلطة وزارة الصحة في هيئة الحكومة المحلية بأورليدج.

وأكثر من هذا أن الهيئة القضائية تتصرف دائماً بوصفها هيئة

تنفيذية. فالقضاة الإنجليز لهم الحق في سن اللوائح بمقتضى قانون المحاكم كما يقومون بسهام السلطة التشريعية حين يعبرون عن ذلك الجزء من القانون الذي لم تحدده اللوائح رسمياً، ومن الحقائق المذهلة أن مجلس الدولة الفرنسي هو الذي حدد تقريباً للدولة الفرنسية مسئوليتها وهناك أيضاً في كل دولة سلطات ليس من السهل تحديد مكانها في التقسيم بدقة، ومن ذلك سلطة إعلان الحرب، وإبرام الاتفاقيات والاعتراف بالحكومات التي تهم الاعتراف بها بالفعل، إلى جانب الاعتراف بها قانونياً، وكذلك سلطة إبطال تشريع للسلطة التنفيذية.

إننا لا نجني الكثير من وراء بذل المحاولات الشكلية للتمييز بين الأنماط المختلفة للوظائف التي نوضح معالمها على هذه الصفحات كأن نحاول –على سبيل المثال– أن نجعل السلطة القضائية مجرد عناصر تتضمنها السلطة التنفيذية. ذلك لأن الأحكام التي تتم صياغتها للتحكم في حالات خاصة تصير في النهاية أحكاماً عامة إذا ما تم تنفيذها بطريقة مرضية، والأحكام العامة –بدورها– تصبح أحكاماً قديمة تبعاً لطريقة تطبيقها أو تبعاً لنتيجة هذا التطبيق.

ومع هذا قد يقال أن شيئاً من التمييز بين هذه السلطات الثلاث أمر ضروري في كل دولة من أجل صيانة الحرية. ومنذ أن دون جون لوك.. ومونتسكيو مؤلفاتهما، أصبحنا نعترف –بوجه عام– بصحة تلك الملاحظة التي أدلى بها ماديسون حسين قال: "إننا لا نجافي الحقيقة حين نقول أن الاستبداد الصارخ يتمثل في تجميع السلطات بأكملها في يد مصدر

واحد". ومن اليسير علينا أن نلمس الدوافع التي تؤدي إلى مثل هذا الإصرار. أن السلطة التي لا يتم تقسيمها بطريقة ما ستصبح في النهاية سلطة مطلقة لا محالة. ونظراً لأن السلطة بطبيعتها أمر يهدد أصحابها بالخطر، فإن الضرورة تقتضي جعلها شيئاً محدوداً حتى يتسنى لها ممارسة مهامها في أمان.

لقد عبر مونتسكيو عن هذا الرأي بطريقة واعية. في بعض عبارات مشهورة. يقول مونتسكيو:"إذا ما اتحدت السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في أشخاص معينين أو هيئة واحدة، فليست هناك حرية والهواجس قد تتردد خوفاً من أن يسن الملك أو مجلس الشيوخ قوانين مجحفة ليقوم بتنفيذها بطريقة مجحفة أيضاً.. ولو انضمت سلطة القضاء إلى سلطة التشريع لتعرضت حياة المواطن وحريته للسيطرة المستبدة، فالقاضي حينئذ سيكون هو المشرع أيضاً. ولو انضمت السلطة القضائية إلى السلطة التنفيذية فإن القاضي قد تصرف حينئذ كما ينصرف الطاغية".

وأعتقد أنه يتعذر علينا أن نحدد مجال كل سلطة من هذه السلطات الثلاث بحيث تظل كل واحدة منها مستقلة عن الأخرى ومتمتعة بسلطاتها العليا. أن فصل السلطات ليس معناه أحداث توازن متعادل بين هذه السلطات. ولو تكلمنا بصورة عامة وقلنا إن مهمة السلطة التنفيذية تتمثل في تنفيذ مبادئ السياسة العامة التي تقوم السلطة التشريعية برسمها، فعلى السلطة التنفيذية أن تحتفظ بثقة السلطة التشريعية، وتضمن هذه الثقة القدرة على إخضاع السلطة التنفيذية لمشيئتها (مشيئة السلطة التشريعية)

ومعنى هذا أن في مقدور السلطة التشريعية أن تضمن بطريقة مباشرة ارتباط الإجراءات التنفيذية بأهدافها وأن تعتبر هذا الضمان حقاً من حقوقها. كما ينطبق هذا القول أيضاً على السلطة القضائية، ولكن بطريقة غير مباشرة إلى حد ما.

فلا يصح للسلطة التشريعية أن تملي على أية سلطة قضائية طبيعة النتائج التي يجب أن تنتهي إليها في إحدى القضايا المعينة. بيد أن للسلطة التشريعية الحق في أن تحول دون تكرار إصدار قرارات تتعارض مع المبادئ، على أن يتم هذا الإجراء عن طريق اللوائح وداخل نطاق الحدود التي سنناقشها فيما بعد. وإذا كان من المحتمل أن قراراً خاصاً سيؤدي بعض المصالح به –كما حدث بالنسبة للقرار الصادر في قضية الكنيسة الاسكتلندية الحرة– فعلى الهيئة التشريعية أن تقوم بتسوية ما بالنسبة للمشكلة القائمة، وهذا حل عادل دون شك، نستنتج من هذا كله أن القيود التي تقيد السلطة التنفيذية والسلطة القضائية كامنة –بوجه عام– في إرادة الجهاز التشريعي.

غير أن القضية تختلف اذا ما نظرنا إلى العلاقة القائمة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية،فمهمة القاضي تتمثل في إشرافه على أعمال الهيئة التنفيذية. وعلى القاضي أن يتأكد من أن تفسير الهيئة التنفيذية لسلطاتها ليس من المرونة بحيث تحتكر كل ما هو جديد لصالحها أو تجافي جانب العدل في معاملتها لمواطنيها. ولكي يتحقق هذا الهدف يجب أن يخضع كل إجراء تقدم عليه السلطة التنفيذية للاختبار في ساحات القضاء،

ويجب أن تكون قرارات السلطة القضائية ملزمة للسلطة التنفيذية، إلا إذا رأت السلطة التشريعية رأياً آخر.

ولا يجب مطلقاً أن تتمتع السلطة التنفيذية بذلك النفوذ الذي يتيح لها التملص من نقد الرجال الذين لا يقعون تحت سلطان الإغراء الذي يجعل السلطة التنفيذية تعتبر الإرادة والسلطة شيئاً واحداً، إن ما اسماه البروفسور دايسى، بحكم القانون شيء أساسي بكل ما يحمله هذا التعبير من المعاني فحكم القانون ينادي بأنه يتحتم على الدولة أن تقف إلى جانب الهيئات الأخرى على قدم المساواة وأن عليها أن تفسر أعمالها، وتعترف بمسئوليتها عن هذه الأعمال – وحكم القانون يتطلب أيضاً ألا تتدخل أية امتيازات مبهمة تتمتع بها الدولة لتحول دون تحقيق ناحية العدالة فإن سلطان الهيئة القضائية على الهيئة التنفيذية أمر لابد من تحقيقه من حين لآخر، بالرغم من أنه ليس بالمسألة الجوهرية.

والقيد الوحيد الذي يقيد القضاء بصورة ملموسة هو أنه لا يستطيع التصرف. بدافع من بواعثه الخاصة. فالأمر يقتضي أن تكون هناك شكوى مقدمة قبل الوصول إلى قرار. ويجب أن تصدر هذه الشكوى عن المواطنين. فإذا ما كانت الشكوى صحيحة فليس للسلطة التنفيذية أن تتجاهل –بأي حال من الأحوال– إرادة القضاء فإذا ما احتاج الأمر إلى إيجاد علاج ما، فإن هذا العلاج من اختصاص السلطة التشريعية.

إن هذا الفصل بين الوظائف لا يعني بالضرورة الفصل بين القائمين بأمر هذه الوظائف بالرغم من أن البعض قد اعتقد هذا. وأن التخبط في

فهم وجهة نظر مونتسكيو في العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إنجلترا أدى في آخر الأمر إلى الإيمان بتلك النظرية التي تقول أنه لا يجب أن نقيم رابطة ما بين الهيئات التي تمثل هذه السلطات المختلفة. غير أن تنفيذ أي أمر من الأمور يتطلب –كما أشار ديجوت في كتابه "فصل السلطات"– تضافر جميع السلطات العليا الموجودة في الدولة وأن أي محاولة تبذل للفصل بين السلطات الثلاث بطريقة قاطعة – كما حدث في الدستور الأمريكي– بمثابة خلق عامل دخيل لا يكمن في صلب العلاقة القائمة بين هذه السلطات ..

وإن استخدام نظام الحماية من ناحية أخرى، قد أدى إلى إيجاد ارتباط بين الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية وقد تم هذا بوسائل تستدعي البحث الجاد. وقد كان هذا الارتباط أمراً لابد منه بأي حال من الأحوال. وأحسن وسيلة لتحقيق هذا أن نجعل الهيئة التنفيذية فرعاً من فروع السلطة التشريعية كما هو الحال في إنجلترا وفرنسا. وبهذه الطريقة تتحقق أهداف عدة. فلن يظل رجال الهيئة التنفيذية في مناصبهم إلا إذا اكتسبوا ثقة السلطة التشريعية. وهكذا يتحقق عنصر المرونة في سياسة السلطة التنفيذية وهذه المرونة تحول دون حدوث هذا التأزم الذي يشل الحركة، كما يحدث حين ينشب خلاف بين الرئيس الأمريكي والكونجرس حتى لو كان حزب الرئيس هو الذي يحكم البلاد. أن تمثيل السلطة التنفيذية داخل السلطة التشريعية يساعد السلطة التنفيذية على تفسير سياستها بطريقة تبعث على الاهتمام المنشود، كما تتيح النقد المنظم أيضاً ولن

يكون هذا الاهتمام، أو ذاك النقد بالشيء الذي يعيش في الفراغ الأجوف. فالاهتمام والنقد سيصدران عن أفراد يتحفزون لإقالة الهيئة التنفيذية إذا لم يقتنعوا بأعمالها.

وهكذا يتحقق عنصر المسئولية، فلا تستطيع السلطة التشريعية التي لا تهتم بأمور الحكم اهتماماً مباشراً أن تنحرف لتهوى في خضم اللوائح العارمة. كما أن ذلك يحول دون تدهور السلطة التنفيذية، هذا التدهور الذي يقع حين لا تصدر السياسة التي تنتهجها الوزارة عن ذاتها ومن صميم طابعها، كما أننا نضمن ذلك التناسق الضروري بين الهيئات الذي يعتبر تضامنها الخلاق في نواحي العمل شرطاً لتحقيق الحكم الصالح.

وليس هذا كل ما في الأمر. فالفرصة سانحة أمام السلطة التنفيذية باعتبارها فرعاً من فروع السلطة التشريعية لتخلق اتجاهاً ما في مجال الأحداث، وهذه المهمة لها ضرورتها القصوى. فالسلطة التشريعية –في الوقت الحالي– من الضخامة بحيث لا تستطيع أن تصرف جميع أمورها بنفسها فهي قد تفقد مركز التوازن في خضم اللوائح التي لا تتمشى مع طابع الأحداث أو قد تتيح المجال أمام ظهور مصالح تتعارض مع الهيئة التنفيذية – وتكون النتيجة أن تتصارع السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كل منهما تحاول أن تكتسب ثقة الناخبين. أن الفائدة التي تجنيها حين تقوم السلطة التنفيذية بدفع السلطة التشريعية إلى قبول إجراءاتها أو رفضها تتمثل في أن جهود الأخيرة (السلطة التشريعية) ستنتظم لتصبح أشبه بسياسة مرسومة. أن تضارب الآراء ليس شيئاً محرماً غير أن هذا

التضارب قاصراً على الإجراءات التي يرى الأفراد أنهم على استعداد للمغامرة بمناصبهم السياسية في سبيلها.

ولم توجد السلطة التنفيذية لتقدم على إجراءات تعتقد أنها خاطئة، والسياسة التي تنتهجها السلطة التنفيذية هي في الواقع سياسة تقع مسئوليتها عليها، وإلا حلت سلطة تنفيذية أخرى محلها.

وعلاوة على ذلك، فإن هذه العلاقة تتيح المجال أمام هذه الوسائل الميسرة التي تكشف النقاب عن كفاءات الأشخاص الذين يصلحون أعضاء في الهيئة التنفيذية. ومهما قيل عن عيوب مجلس العموم البريطاني فأنه –مع ذلك– قد نجح نجاحاً منقطع النظير في مهمة الاختيار. فلقد اهتم مجلس العموم بالشخصية إلى جانب اهتمامه بالموهبة. كما قام بقياس الحد الفاصل بين الصفة الخطابية والتعمق في أمور الحكم، وتم القياس بمنتهى الحرص.

ولست أعرف منهجاً يداني هذا المنهج الذي سار عليه مجلس العموم بالنسبة لهذه المسألة. ومن المؤكد أن اختيار الأفراد الذين سيشغلون مناصب تنفيذية هامة على أساس نجاحهم في الأعمال الكبرى أو تمتعهم بمكانة مرموقة في عالم النقابات العمالية كان بمثابة فشل ذريع كما حدث أثناء الحرب.

إن رئيس الجمهورية الأمريكية يمثل –في أحسن صورة– قفزة في الظلام. أما مجلس وزرائه العادي فنادراً ما يمثل أي شيء على الإطلاق. ويختلف الأمر بالنسبة لأي وزير عادي في الوزارة الإنجليزية فلقد مر هذا

الوزير بفترة اختبار طويلة في مجال الشئون العامة. وقبل أن يشغل منصب الوزير بفترة طويلة كان يشعر في أعماقه بكيان المهمة التي يقوم بأعبائها. ولقد أمضى سنوات عمله الأولى متصلاً بالأعباء التي عليه الآن أن يقوم بتوجيهها. أن تمتع السلطة التنفيذية –بهذه الوسيلة– بعنصر المبادرة في سن القوانين، واعتمادها في وجودها على استخدام هذا العنصر استخداماً ناجحاً في مجال السلطة التشريعية بمثابة استنتاج بديهي دلت عليه التجارب التاريخية.

ولا يتضمن هذا كله أن تسيطر السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، والذي حدث في الواقع أن بعض التجارب المغايرة قد ظهرت في ظل النظام المشار إليه كما حدث في بريطانيا وفرنسا. أن المسألة تتضمن قبل كل شيء تنسيق المعرفة بحيث يستخدم كل مظهر من مظاهر الإجراءات الحكومية ليكسب المظهر الآخر ثراء.

أما وضع السلطة القضائية، فمختلف عن هذا الوضع. فهدفها الأوحد هو عدم التحيز فهي بمنأى عن التسلسل العادي للصراع الذي يؤدي في النهاية إلى ظهور القوانين، وهذا النأي يتم عن عمد. ذلك لأن مهمة السلطة القضائية تتمثل في حماية المواطنين من عدوان السلطة التنفيذية. ولو جعلنا السلطة القضائية شيئاً تابعاً للسلطة التنفيذية، فمعنى ذلك أننا نحول دون قيامها بأهم وظيفة لها.

من أجل هذا عملت غالبية النظم السياسية على حماية استقلال القضاة، وليس من الممكن أبعاد هيئة قضائية فدرالية في أمريكا، أو هيئة

تجلس على منصة القضاء في إنجلترا، إلا عن طريق إجراءات خاصة ومعقدة. وجدير بالملاحظة أن الولايات الأمريكية لا تتمتع بمستوى عال من الكفاءة حيث يتم اختيار القضاة في العادة عن طريق الانتخاب وأنا اعتقد أنه من الواضح أن قيام القاضي بمهام منصبه يتضمن قبل كل شيء أنه لن يقصي عن هذا المنصب إلا لأسباب صحية أو أخلاقية. وقد لا ترضي السلطة التنفيذية عن أحكامه، وقد يكره الجمهور قراراته.

يجب أن يكون القاضي في مركز يتيح له أن يتأكد بأنه لن يصاب بأدنى ضرر، إذا ما أقدم على قرارات بوحي من إحساسه بكل ما هو عادل، وإلا فإنه سيقع ضحية للمراحل المتغيرة التي يتعرض لها الرأي العام. كما أن وظيفة القاضي تتضمن حكم القانون، وقد يتم تنفيذ هذا الحكم عن طريق المحاكم الخاصة، حيث تبرز بعض المشاكل الفنية كما حدث أثناء تثبيت أسعار الغاز في أمريكا، ولكن يجب أن تخضع جميع الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية للتفتيش القضائي. ومن الواضح أيضاً أنه في بعض الحالات التي تقدم فيها السلطة التنفيذية على بعض الإجراءات الشبيهة بالإجراءات القضائية، فعلى السلطة القضائية أن تتمتع بحق النظر في هذه الإجراءات حتى تتأكد من أن الأحكام التي صدقت عليها السلطة التنفيذية ستحقق العدالة المنشودة. أن السلطة التنفيذية لا تستطيع أن تنصرف تصرفاً ملائماً مالم يتم هذا في ظل المبادئ القضائية.

ولا اعتقد -كما يعتقد البعض- أن الهجوم الذي يوجه ضد استغلال السلطة القضائية من السلطة التنفيذية يكمن في حق العفو، وهو

الحق الذي يتمثل في السلطة التنفيذية، وهناك ثلاثة أسباب واضحة تستدعي بقاء السلطة القضائية في وضعها الراهن.

أ. الأخطاء القضائية تقع بالفعل، ومن المحتمل أنها لا تقع على نطاق واسع. غير أن ما حدث في بعض القضايا –مثل قضية بيك– يجعل من الأمور الضرورية البحث عن علاج عاجل في حالة اكتشاف مثل هذه الأخطاء القضائية.

ب. يحتمل أيضاً أن يخطئ القاضي في تقدير العقوبة. فالقضاة يختلفون –بصورة غريبة– في تقدير وطأة العقوبة المفروضة. من أجل هذا كان من الضروري المحافظة على توازن بين العدل والرأفة في الحالات الضرورية.

ج. هناك بعض القضايا التي يتضح فجأة أن العقوبة الخاصة بها يجب ألا تنفذ لأسباب تكتشف بعد فرض العقوبة. ومن الواضح أن إعادة النظر في مثل هذه القضايا أمر جوهري. وقد يكون من الممكن أن نعترف بأن العفو القضائي في الحالة (أ) لن يثير مشاكل كبري. غير أن الإجراءات القضائية بالنسبة للحالة (ب) والحالة (ج) السابق ذكرها ستثير بلا شك موجة من النقد العام.

وهذا النقد سيضع السلطة القضائية –في النهاية– في موضع لا يلائم طبيعتها الوظيفية فإذا ما خولت السلطة التنفيذية هذه الحقوق فسيكون للنقد العام مجاله المحدد. أن مشكلة وضع سلطة العفو أو التخفيف في يد هيئة من الهيئات هي في الواقع مجرد مسألة ملائمة لا تستدعى فائدتها إجراء مزيد من المناقشة.

هذا وتثير طريقة تعيين القضاة عدة مسائل سأتناولها بالتفصيل فيما بعد. ويكفي هنا أن أقول أن الانتخاب الشعبي في أمريكا أو الانتخاب عن طريق الهيئة التشريعية كما في سويسرا لا يعد من الطرق الملائمة بأي حال من الأحوال. ونرى أن تعيين القضاة عن طريق السلطة التنفيذية قد أنتج على العموم أطيب الثمرات، بيد أنني أعتقد أنه من الضروري أن نحول دون تعيين بعض القضاة مكافأة لهم على خدماتهم السياسية. ولكي يتحقق هذا الهدف يجب أن ننادي بأنه ليس من حق عضو الهيئة التشريعية أو السلطة التنفيذية السياسية أن يتاح له تولي المنصب القضائي.

والصفات التي تجعل من القاضي رجلاً ناجحاً لا تطابق بالضرورة تلك الصفات التي تجعل من النائب العام رجلاً ناجحاً، لأن ذلك قد يضع على منصة القضاء رجالاً تعودوا على النظر إلى القضايا من زاوية خاصة تهتم بمطالب السلطة التنفيذية، بدلاً من رجال تعودوا على التدقيق في فحص الجهود التي تبذل لإشباع هذه المطالب.

وكلما تزايد انفصال السلطة القضائية عن السياسة تحقق استقلالها واتضحت كفاءتها. ويجب بالتالي أن نحول بين الرجل الذي يشغل منصباً قضائياً وبين الوصول إلى منصب سياسي. ولو يسرنا لأحد القضاة في المحكمة الأمريكية العليا سبل التطلع إلى منصب رئيس الجمهورية لتدخلت في قراراته عناصر ذات طابع خاص غير مرغوب فيه.

لقد افترضت في هذه المناقشة أنه بينما تشرف السلطة القضائية على إجراءات السلطة التنفيذية فأنها لا تستطيع مع ذلك أن تسيطر على

إجراءات السلطة التشريعية وهذه المسألة تثير عدة اعتبارات معقدة تستدعي مزيداً من التحليل ومن الواضح أن هناك حالتين تخضع لهما إجراءات السلطة التشريعية لرأي القضاء.

**الحالة الأولى:**

في حالة ما إذا كان الدستور مدوناً وفيه تحديد النفوذ السلطة التشريعية، وفي هذه الحالة يخضع نفوذ السلطة التشريعية لما تراه المحاكم ملائماً لسلطاتها.

**الحالة الثانية:**

في حالة الدول الفدرالية نجد أن مسألة المجال الذي تنشط داخل نطاقه عناصر الاتحاد المختلفة هي مسألة قضائية بدورها حتى في حالة إطلاق سراح السلطة التشريعية المركزية من تلك القيود المشابهة لما جاء في التعديل الرابع عشر للدستور الأمريكي.

ولقد اعتادت معظم الدول –باستثناء بريطانيا– أن تحدد –بشيء من الدقة– سلطات الهيئة التشريعية وأن تضيف إلى هذه القيود قيوداً أخرى ممثلة في وثيقة الحقوق، كما حدث في الولايات المتحدة. لقد عاصرنا في إنجلترا فترة الدستور المكتوب في ظل الكومنولث، ولكن لم تبذل أية محاولة –منذ ذلك الحين– لتوضيح أوجه الاختلاف بين التشريع الدستوري.. والتشريع العادي. وهكذا يستطيع البرلمان أن يلتزم حرفية القانون ويلغي القانون الخاص بمنع العقوبات البدنية بنفس السهولة التي يعدل بها القانون الخاص بإنتاج المشروبات الروحية والعنصر الذي يحول

دون حدوث مثل هذا الإجراء ذلك التقليد الذي يضفي على بعض اللوائح –مثل قانون العقوبات الجسمانية السابق ذكره– عزة ومنعة ذات طابع أخاذ.

ومن المؤكد أن عدم الاعتراف بأوجه الاختلاف هذه سيؤدي إلى قلة المرونة التي أثبتت مزاياها الكبرى في فترة التغير الاجتماعي العظيم. فمعنى ذلك أن الطريق مفتوح أمام الأفكار الجديدة دون الاضطرار إلى المرور عبر هذه المنافذ المعقدة التي وضعت لتحمي الأفكار القديمة. وإذا ما رغبت إنجلترا في تحريم العمل على صغار السن فإن في مقدورها أن تحقق ذلك بطريقة مباشرة هذا في الوقت الذي تتحطم فيه إرادة الكونجرس الأمريكي على صخرة المحكمة العليا. وواضح أن النظام الإنجليزي يحرم على السلطة القضائية حق إصدار قرارات تمس صلاحية تشريع كانت مبادئه مجهولة –بطبيعة الحال– لدى الجيل الذي وضع الدستور. ومن الأمور الجلية أنه كلما وقفت المحاكم بمنأى عن إصدار قرارها بشأن هذه الصلاحية اكتسبت بذلك احترام المواطنين.

ذلك لأنه يتحتم علينا ألا ننسى أن معظم التشريعات التي ترى المحكمة العليا أنها غير دستورية، تعتبر هكذا لا باعتبارها مجافية لحرفية النظرية القانونية، وإنما لأنها غير معقولة. ومعدن "المعقولية" لا يعيش بين طيات السحاب وإنما يستخلص وجوده من عادات الذين يقومون بتقديره، كما يستخلص وجوده أيضاً من علاقاتهم. وقد تقف قلة من الرجال بعيداً بحيث تستطيع أن تندمج خارج الدائرة الخاصة بتجاربهم المحدودة، أما

الغالبية فأنها تقنع بقيود هذه الدائرة المحدودة دون أن تحس بوطأة القيد والمستر براكسفيلد القاضي لم يخالجه أدنى شك في أن المتطرفين الاسكتلنديين هم مجرمون في الواقع، ولم يستند اتهامه على قيامهم بأعمال علنية تدخل في نطاق الجرائم وإنما لأن الرجال الذين يعيشون حوله لا يؤمنون بهذه الآراء. وبذل القاضي جراهام جهوده في مجال عرائض الانتخاب وهو يؤمن بأن أي قرار يؤيد مرشح المحافظين سيحقق مطالب العدالة. وتدل معظم تعليقات القضاة الأمريكيين في المحاكمات السياسية التي دارت في السنوات العشر الأخيرة على أنهم كانوا أشبه بمجلس صمم على إثبات عقيدة سيطرت على تفكيره، ولم يكونوا رجالاً يتشوقون إلى اكتشاف رأي محايد يلتزم واقع الأمور، ونحن إذا ما منحنا القاضي فرصة التسلط على إرادة السلطة التشريعية فإننا نجعله العامل الحاسم في الدولة.

وفي ظل هذه النظرة نجد أن الدستور المدون الذي يقيد السلطة التشريعية بقيود صارمة هو في الواقع خطأ كبير وذلك لأن الدستور سيعكس دائماً روح العصر الذي كتب فيه. وسيتعرف القاضي على هذه الروح ويرتبط بالآراء التي تعكسها أكثر مما يرتبط بالآراء الجديدة، ولن تكون آراؤه في التشريع الاقتصادي –على سبيل المثال– أكثر صواباً من أراء السلطة التشريعية ومن ثم لا يبدو أن هناك ما يدعو إلى إفساح الطريق حتى تسود آراؤه.

ولكن يبدو أيضاً أنه ليس هناك ما يدعو إلى إتاحة الفرصة أمام السلطة التشريعية لتفرض إرادتها في إحدى المسائل الضخمة – دون إشراف من نوع ما، وهناك أفكار جد جوهرية بحيث يجب على الدولة أن

تحميها بطريقة خاصة ولا يجب أن يتم التدخل في حرية التعبير عن الآراء بنفس السهولة التي يتم بها التدخل في قوانين الترخيص على سبيل المثال. وأعتقد أن القوانين ذات الأثر الرجعي والقوانين التي على شاكلتها هي قوانين مجحفة من حيث المبدأ والنتائج، لا نستثني من ذلك قانوناً، ولا يجب أيضاً أن تصدر قوانين التعويض لمجرد أن الأغلبية توافق عليها. ولا يصح أن تطبق قوانين الأحكام العرفية –كما حدث في ثورة البنجاب عام ١٩١٩– على بعض المسائل التي حدثت قبل صدور الأحكام العرفية رسمياً، ذلك لأن هذا الإجراء الخاطئ يرمي إلى ضمان الحكم في بعض القضايا التي قد يتعذر توجيه الاتهام إليها في ظل الظروف العادية. والتشريع الذي يهدف إلى تجريد طبقة خاصة من حقوقها أو حرمان مذهب ما من امتيازاته هو في الواقع بمثابة اعتداء على قضية الرعوية بأكملها. يجب ألا تقع مثل هذه السلطات تحت رحمة سلطة تشريعية ما لم تكن هناك قيود صارمة تحول دون الإجحاف في طريقة التنفيذ.

وقد يبدو لي أن أضيف قائلاً: إن السلطة التشريعية –على سبيل المثال– يجب ألا تتاح لها الفرصة لمد فترة بقائها. ويجب ألا تتاح لها الفرصة للتصديق على الإجراءات المالية التي تزود السلطة التنفيذية برؤوس الأموال ما لم تكن هذه الأموال خاصة بعام واحد فقط في كل مرة. ويجب أن نحول بينها وبين التحالف مع كنيسة معينة. وفي عبارة واحدة: يجب ألا يسمح للسلطة التشريعية بإحداث تغيير جوهري في إطار الدولة إلا في ظل ظروف خاصة يصعب التأثير عليها بطريقة مباشرة.

ويتطلب هذا على ما أعتقد دستوراً مكتوباً، فنحن لا نستطيع أن نخضع مثل هذه الآراء الجوهرية لأهواء الأغلبية التي قد تحدث بالصدفة في السلطة التشريعية. ولقد دلت الإجراءات التي قامت بها المحكمة العليا في القضايا الخاصة بحرية التعبير عن الرأي على أن إعادة النظر في القضايا لا يعتبر ضماناً مناسباً، ويدل المجال الذي شمله قانون "الدفاع عن الدولة" على أن السلطة التنفيذية القومية قد تزعزع من موقف السلطة التشريعية، وأن الحريات الأساسية قد تخضع لحصافة هذه السلطة التنفيذية. ونحن في حاجة أيضاً إلى تجنب هذا الحصار الفريد الذي يحول دون إجراء تعديلات على دستور مثل الدستور الأمريكي.

والدستور المكتوب الذي يمكن تعديله عن طريق الغالبية التي تتألف من ثلثي أعضاء السلطة التشريعية هو في الواقع بمثابة طريق أوسط ملائم كل الملاءمة، ذلك لأنه يحمي هيئة الناخبين من خطر الطغيان الذي تتعرض له حرياتهم، كما أنه يحول بين السلطة القضائية وبين السيطرة على المجال السياسي أكثر من اللازم. كما أنه يفسح المجال أمام بعض التغييرات الضرورية التي يشد الرأي العام أزرها.

ولكن من الواضح أيضاً أنه ليس هناك توزيع صالح للسلطات تستمر صلاحيته لفترة طويلة. وفي الوقت الذي يحتل فيه أن انساق إلى التعميم الواضح حين انضم مع البروفسور دايسى في قوله أن الاتجاه الفدرالي هو بمثابة مرحلة من مراحل الطريق الذي يؤدي في النهاية إلى الوحدة إلا أنه من المؤكد أن مصالح الدولة التي ستتألف في المستقبل من

أمة واحدة تتطلب إدخال تعديلات مستمرة على توزيع السلطات المتاحة لها. ومن الواضح أن الولايات المتحدة قد مرت بهذه التجربة. وقد لوحظ إلى حد كبير أن إشراف هذه الولايات الأمريكية على التشريع العمالي كان يلائم تلك الفترة التي سبقت عهد التصنيع الذي يسير على نسق واحد.

وينطبق هذا القول أيضاً على بعض المسائل الأخرى، مثل قانون الشركات، وبعض مشاريع القوانين والمذكرات، ولو انتقلنا إلى مجال آخر لوجدنا أن القول السابق ينطبق على اللوائح الخاصة بالانتماء إلى بعض المهن مثل مهنة المحاماة ومهنة الطب. والمسائل التي يتطلب الأمر إنجازها على وجه السرعة لا تتحمل الانتظار وبذل الجهود الشاقة لإجراء مفاوضات بين الولايات المختلفة. لتحقيق التناسق المنشود ومن الخطأ الالتجاء إلى وسائل غير مباشرة، ولنضرب مثالاً لذلك ما حدث بشأن القانون الخاص بتشغيل الأطفال واستخدام نقود البند الخاص بالتجارة، ذلك لأن هذه الوسائل غير المباشرة تستخدم نصوص القانون بطريقة غير مشروعة. والشرط الذي تبرز أهميته مرة أخرى هو أن الضرورة تقتضي أن تتاح الوسائل المعقولة لإجراء التعديلات دون أن تكون هذه الوسائل من السهولة بحيث يساء استخدامها.

ويجب أن نبادر فنقول إن المنهج الأمريكي الخاص بالتعديل من الصعوبة بحيث لا يبعث على الرضى، فهو قائم على أساس الافتراض بأن المناطق التي تمثلها خطط الدولة ما زالت تتمتع بكيانها الحقيقي ومن ثم يسكن حكمها بطريقة فريدة. ربما كان هذا الافتراض أمراً حقيقياً في عام

١٧٨٧، غير أن الأوضاع قد تبدلت اليوم. والإيمان بأن الولايات تتمتع بنفوذ فعال يكفل لها إجراء التعديل المطلوب سيؤدي في الواقع إلى حرمان السلطة المركزية من الاحتياجات التي تحقق لها إشباع غاياتها. كما أن الأسلوب الكندي الذي يسيح للسلطات الفدرالية رفض القوانين الإقليمية لا يبعث على الرضى.

فهو يثير أول ما يثير تلك المشكلة المعقدة التي تتمثل في محاولة العثور على مبررات هذا الرفض وهذه المبررات في كل مسألة هي مبررات سياسية تخضع للتفسير المتحيز. كما أن هذا الأسلوب الكندي بمثابة نفوذ سلبي بينما يستدعي الأمر تحقيق منهج خاص بإعادة التنظيم بطريقة إيجابية. أما النظام الاسترالي الذي يكفل التعرف على اتجاه الرأي العام عن طريق الاستفتاء فأنه يعاني من تلك المشكلة التي تتمثل في أن هذا النظام يتجه إلى جمهور ليست لديه المعلومات الكافية ولا يستطيع أن يقوم بمهمة التمييز، يتجه إليه بشأن مشكلة تتطلب تناولها عن طريق الأخصائيين. وأعتقد أن الحل الوحيد يتمثل في السماح للسلطة المركزية بإجراء التعديل الذي تحتاج إليه في ظل شروط ثلاثة:

١- يجب أن تضمن موافقة ثلثي أعضاء السلطة التشريعية على اقتراحها.

٢- يجب أن يكون في مقدورها أن تحتفظ بهذه الأغلبية في دورتين متتاليتين للهيئة التشريعية.

٣- فإذا ما حدث أن قدمت الهيئات التشريعية التابعة لثلثي الولايات احتجاجاً رسمياً على هذا التعديل فيجب على السلطة التنفيذية

إذا أرادت تنفيذ التعديل أن تحصل في المرة الثالثة، على ثلثي أصوات السلطة التشريعية المركزية والمزايا التي تتيحها هذه الطريقة جد واضحة. فهي تجعل مسئولية إحداث التغيير خاضعة لإشراف الهيئة المنوط بها الاهتمام بالمصالح القومية. وهي تجعل فترة التغير تمر بمراحل بطيئة تحول بين المقترحات العاجلة أو المغرضة وبين الظهور على صفحات كتاب اللوائح، كما أنها تتيح للولايات الوسائل التي تخولها حق الاحتجاج ومن ثم تضمن لها الاهتمام بآرائها ووزنها بميزان العدل. وهذه الطريقة لا تسيء إلى حق القضاء في إعادة النظر فستظل المحاكم قادرة على القول بأن التشريع الفدرالي أو التشريع الذي تصدره السلطة المركزية هو تشريع يجافي الحقيقة. غير أن الطريقة التي أشير إليها على هذه الصفحات لن تتيح للمحاكم – كما يحدث في الولايات المتحدة– أن تصدر قراراً يقف في طريق اللوائح التي تؤيدها وجهة نظر السلطة التشريعية المركزية.

-٢-

سبق أن قلت أن مشكلة توزيع السلطات في الدولة الفدرالية لا تختلف عن مثيلتها في الدولة الموحدة إلا من حيث الحكم. وفي معظم الأقطار تظل السلطات الحكومية المحلية خاضعة لإشراف السلطة التشريعية المركزية. وفيما عدا ألمانيا نجد أن كل سلطة محلية في أية دولة موحدة لا تتمتع إلا بنفوذ محدود، ولا تستطيع هذه السلطة المحلية أن تحصل على مزيد من النفوذ إلا بعد أن يتسنى لها إقناع السلطة التشريعية المركزية بالموافقة على قرار خاص يقضي بمنح السلطة المحلية النفوذ المنشود. ومثل

هذا النظام لا يثق بالتجربة المحلية. وهذا اتجاه خاطئ ليس له ما يبرره.

فهذا النظام يحرم السلطة المحلية من حق المبادرة بالعمل في تلك المناطق التي تنبثق منها أفكار جديدة مهمة. وليست هذه الأفكار مهمة في حد ذاتها فقط. وإنما تعمل أيضاً على تدعيم المسئولية الملقاة على عاتق السياسة المحلية وتضفي عليها طابعاً جذاباً. ولو أرادت مقاطعة فولهام على سبيل المثال أن تبني مغسلاً تابعاً للبلدية فأني لا أرى ما يدعو إلى انتظار قرار برلماني يقضي بالموافقة على هذا الطلب. ولو رغبت بوسطن في شراء خطوط الترام الخاصة بها فلا يصح أن تنتظر وتظل رهناً لمشيئة السلطة التشريعية في ماساشوسيتس.

من أجل هذا يبدو أننا في حاجة إلى فرعين من فروع السلطة أثناء توزيعنا للسلطات في الدولة الموحدة فنحن في حاجة إلى:

أ. مناطق توجه إليها الهيئة المحلية انتباهها وترعاها على أن يتم هذا وفقاً لمستوى معين، ونحن في حاجة أيضاً إلى:

ب. مناطق تختص السلطة التشريعية المركزية بالإشراف عليها ويستحسن في الحالة الثانية أن يكون الإشراف الذي تتمتع به السلطة التشريعية المركزية مجرد إشراف تفتيشي. هذا بينما تترك الإدارة الفعلية في يد الهيئات المحلية وينطبق هذا على نظام التعليم في إنجلترا. وفيما يتبقى من المناطق نجد أنه كلما زاد عنصر المبادرة الذي تتمتع به الهيئة المحلية زادت النتائج الطيبة، وقد يظل في مقدور السلطة التشريعية المركزية أن تجري تعديلات على طريقة توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية المركزية

والهيئات المحلية. ولكن يجب ألا تتيح لها فرصة إدخال التعديلات بسهولة ويتحتم أن تكون الأغلبية –للموافقة على إجراء التعديل المقترح– تفوق في عددها دائماً تلك الأغلبية المطلوبة في حالات التشريع العادي. ذلك لأننا كلما أتحنا الفرصة في كل دولة، أمام تحقيق احتياجات المجتمع عند قاعدة الهرم الاجتماعي لا قمته ازدادت حياة هذا المجتمع ثراء واكتمالاً. ومن المعترف به أن الإشراف المركزي سيكون أكثر كفاءة، غير أنه من المعترف به أيضاً أن مثل هذا الإشراف، لن يثير من الاهتمام –أثناء وضع القوانين– ما يثيره عنصر المبادرة المحلي.

وقد يجدر بنا أن نقول كلمة عن توزيع السلطات في مجال الطابع الانتقالي. فالأصوات ترتفع في ميدان المناقشات السياسية قائلة إننا في حاجة إلى هيئات مركزية ومحلية. وليس هذا فحسب وإنما نحن في حاجة أيضاً إلى هيئات تقوم بدور الوسيط وتشرف على المناطق التي تتوسط على سبيل المثال بين بريطانيا وليفربول. وفي مقدورنا أن نشير في هذا المجال إلى بريطانيا فيقال أن البرلمان هناك غارق في خضم أعماله الكثيرة فهو مضطر باستمرار إلى النظر في مسائل اتفه من أن تستحق اهتمامه.

هذا في الوقت الذي تملك فيه الولايات المتحدة – إلى جانب الحكومة المحلية– تسعة وأربعين هيئة تشريعية للنظر في مشاكلها، بينما تملك أستراليا سبع هيئات تشريعية وتملك كندا ثمانية: ومن ثم يجب أن يكون لدى بريطانيا اربع هيئات تشريعية على الأقل حتى تتخفف السلطة التشريعية الإمبراطورية من أعبائها الكثيرة وتتجه إلى المسائل الكبرى فقط،

وقد ينطبق هذا القول أيضاً على فرنسا بمقتضى نظام ما من تلك الأنظمة الإقليمية العديدة التي ظهرت في السنوات الأخيرة، ومن الممكن حل المشكلة التي تواجه بلجيكا بنفس الطريقة.

وربما اعترفنا بأن عنصر القومية يضفي على المشكلة البلجيكية طابعاً يميزها عن طابع المشاكل التي تواجه الدول الموحدة التي لا يتنازعها الشعور المرير الذي لا وجود له بين أجزائها غير أن التمثيل في الحالة الأخيرة لا تتحقق فيه البساطة البديهية وذلك بعد تحليله بالتفصيل. فإن العمل على إيجاد تشابه مع الدولة الفدرالية ليس له ما يبرره. فأمريكا وأستراليا وكندا أقرب إلى القارات منها إلى الأقطار أما ألمانيا فلها مشاكلها الخاصة التي جاءت نتيجة لتاريخها وتكوينها، وتعتبر سويسرا مسرحاً صغيراً للأحداث الضئيلة، ومن ثم لا تخدمنا في مجال المقارنة.

وفي جميع الحالات نجد أن الضغط الذي تتعرض له السلطة التشريعية الفدرالية ليس بأقل من الضغط الواقع على البرلمان فإن هذا الضغط هو في الواقع ثمرة طبيعية للتحول الذي تمر به الدولة من دولة سلبية إلى دولة إيجابية وعلاوة على ذلك فإن من يحاول أن يدرس قائمة الموضوعات المقترح عرضها على السلطات التشريعية المحلية سيروعه تفاهتها النسبية وباستثناء الموضوعات المتصلة بمسائل التعليم والسجون والصحة العامة، نجد أن الموضوعات الباقية لا تشغل ٥% من وقت البرلمان. ومن بين هذه الموضوعات الأخيرة تثير مسائل الإسكان والصحة والضمان مشاكل مالية ضخمة تعجز السلطات التشريعية المحلية عن حلها

دون وجود إشراف مركزي على قراراتها "يتطلب هذا الإشراف أن يعيد البرلمان النظر في هذه المسائل وفي القرارات الخاص بها".

ومثل هذا التقسيم للسلطات سيتطلب في كل مرة أن تعيد السلطة القضائية النظر في التشريع الذي سنته السلطات التشريعية الفرعية. وبهذا تزداد وطأة المهام الملقاة على عاتق المحاكم. وأكثر من هذا كله أن عدد الموظفين المدنيين سيرتفع وذلك لأن المهام التي يقتضي الأمر القيام بها في ظل النظام المركزي ستتطلب وجود ثلاثة موظفين على الأقل.

ويخيل إلى أن الحقائق الواضحة والعامة للسياسة تدل على أن السلطة التشريعية المناسبة يلزمها شيئان أساسيان.

فلابد أولاً– أن يكون في مقدور السلطة التشريعية حل المسائل العامة.

ولابد ثانياً– من وجود اعتبار لوضع العضو الخاص. إن برلمان الدولة الحديثة يحقق هذين المطلبين، هذا بينما لا تحققهما السلطات التشريعية المحلية المقترحة بالنسبة للمسائل الحيوية مثل التعليم والإسكان، حيث تنبثق مشكلة التمويل الذي يضطرنا إلى الرجوع إلى السلطة التشريعية المركزية للقيام بالإشراف الفعال.

والاهتمام الشعبي بمسائل التراخيص والإجراءات الكنسية لا يحتمل أن يضفي على العضو العادي تلك الهيبة التي تتولد عن تناول المسائل الكبرى وأن مجرد تجميع المراكز الإقليمية للسلطة لا يساهم في حل

المشكلة التي نحاول الآن البحث عن حل لها. وهناك بطبيعة الحال مشاكل إقليمية حقيقية وباستثناء المشكلة الخاصة بالمناطق نجد أن التقسيم المزدوج إلى ما هو مركزي وما هو محلي يلائم مقتضيات هذه المشاكل كل الملاءمة. وفي حالة ظهور مشاكل أخرى نجد أن الاعتبارات التي تتضمنها هذه المشاكل تختلف عن سابقتها فإننا نحتاج الآن إلى قرار مركزي كمبدأ عام.

غير أن تطبيق المبدأ العام لا يحتاج إلى الطابع الإقليمي، وإنما يحتاج إلى الإنابة الوظيفية وأن مستقبلنا يتوقف على اكتشاف الكيفية التي نربط بها الوحدات الصناعية الحقيقية للسلطة التشريعية المركزية بالطريقة التي تربط بها الوحدات الإقليمية الآن. وأن توزيع السلطات بين هذه الوحدات وبين السلطة التشريعية لن يثير مشاكل تختلف بدرجة خطيرة — عن المشاكل التي ناقشناها في أول هذا الفصل– ولكن يحسن بنا أن نؤجل مناقشة هذه الرابطة إلى ما بعد محاولة تكوين مؤسساتنا الصناعية.

يقوم المواطنون بانتخاب رجال السلطة التشريعية للدولة. فما هي الطريقة التي يجب أن يتم الاختيار بمقتضاها؟ وما هي العلاقة التي تقوم بين الأشخاص الذين يقع عليهم الاختيار وهيئة الناخبين الذين يقومون باختيارهم؟

لقد سبق لي أن قلت –على صفحات هذا الكتاب– أن الدولة الديمقراطية الحديثة ليس أمامها حل غير التصويت العام للبالغين، أنها – كدولة– في خدمة كل مواطن من مواطنيها لتساعد على تحقيق أروع ما في ذاته ومنطق الأمور يبيح له حق التصويت حتى يستطيع بذلك أن يعبر عما تفتضيه تجاربه في ميدان الأحداث الجارية. ولست أقصد من وراء هذا أن لنظام

التصويت العام مزايا عملية تجعله يتفوق بالضرورة على أي نظام آخر.

غير أننا نجد – بصرف النظر عما تقوله النظرية– أنه ليست هناك اختبارات للاستبعاد والحرمان من شأنها أن تساعد الدولة على المضي في طريقها للوصول إلى أغراضها. وحين يعتمد حق التصويت على الملكية. فإن ذلك يجعل مصالح الدولة قاصرة على الذين يمتلكون المال والعقار. ولم تعرف بعد وسيلة تجعل من التمتع بالتعليم مظهراً مرادفاً للملاءمة السياسية ولو حرمنا شخصاً من حق الانتخاب على أساس أنه يتلقى معونة من الدولة لكان معنى هذا أننا نعتبر النكبات الاقتصادية جريمة من الجرائم والحرمان على أساس رأي الحاكم في شخص معين أمر ليس له ما يبرره، في حالة ما إذا كانت مخالفاته داخل نطاق ضيق.

بل ويجب العمل على أن يتدخل عامل الزمن في هذه المخالفات أيضاً فمن الواضح أننا لا نريد أن نحرم رجالاً من أمثال جان فالجان (بطل رواية البؤساء لفيكتور هيجو) من حق التمتع بنصيبهم الكامل في الحياة المدنية. ويختلف الأمر في حالة وجود جنون أو نقص عقلي. ففي هذه الحالات يعتمد استبعادهم على الإيمان بأن تحقيق أروع ما في ذات الفرد من هذا النوع أمراً مستحيلاً في ظل الإطار الاجتماعي.

ولكن يجب تنظيم هيئات الناخبين بحيث يتسنى لها أن تقوم بمهمة الاختيار ولو حشدنا جميع السكان البالغين لتعذر عليهم أن يختاروا من يفضلونهم من بين أسماء المرشحين العديدة. ومن الواضح أن المشكلة تقتضي إيجاد علاقة محلية –من نوع ما– بين العضو المرشح للسلطة التشريعية ودائرته

الانتخابية. فما هو طابع هذه العلاقة؟ علينا أن نختار بين نظامين: نظام الأحياء الانتخابية المتساوية التي ترشح كل منها عضواً أو نظام المناطق الموحدة التي ترشح كل منها عدداً من الأعضاء على أساس التمثيل النسبي.

والأمر الذي يجب الاعتراف به منذ البداية أن مرشح السلطة التشريعية سينتخب على أساس أنه عضو في حزب أو طائفة من الطوائف: أن وجود الدولة الديمقراطية مبني على أساس نظام الأحزاب. ويهمنا في بادئ الأمر أن تناقش الدور الذي يلعبه الحزب في تنظيم الأمور، ولنوجز فنقول إن أحسن وصف للدور الذي يلعبه الحزب هو القول بأن الأحزاب تقوم بترتيب الموضوعات التي يصوت عليها الناخبون ومن الواضح أن طبيعة المشاكل المعقدة المتشابكة التي تواجه الدولة تقتضي انتقاء بعض المشاكل باعتبارها أهم من غيرها ومن الأمور الضرورية اختيار هذه المشاكل لأهميتها وتقديم حلول لها، قد يقبلها الناس، والحزب هو الذي يقوم بمهمة الاختيار هذه. فالحزب يتصرف باعتباره سمساراً للآراء كما يقول المستر لويل ويهتم الحزب بمجموعة الآراء والمشاعر والمعتقدات التي تحرك هيئة الناخبين لينتقي منها ما يعتقد أنه سيلقي قبولاً إجماعياً.

وهو يقوم باختيار بعض الأشخاص وتنظيمهم للدعوة إلى وجهة نظره في مجموعة الآراء والمشاعر والمعتقدات. ويوضح الحزب وجهة نظره في مجموعة الآراء والمشاعر والمعتقدات. يوضح الحزب وجهة نظره ليرى الناخب فيها رأيه والنفوذ الذي يتمتع به الحزب يتيح له القدرة على تقديم مرشحين على استعداد لاعتناق وجهات نظر الحزب.

ونظراً لأن خصوم الحزب سيعملون نفس الشيء فإن في استطاعة هيئات الناخبين – بمقتضى ذلك أن تتصرف باعتبارها كتلة كبيرة وبهذا يكتسب رأيها طابع التناسق ويكون له وحدة في الهدف، بدلاً من الفوضى التي قد يثيرها أي نظامي انتخابي آخر.

لقد انفق وقت طويل في محاولة تفسير منشأ الأحزاب. ويعتقد البعض أن السبب في نشأة الأحزاب هو التضارب الطبيعي بين الذين يتمسكون بالقديم والذين يتعلقون بالجديد. ويرى غيرهم أن الأصل في ظهور الأحزاب هو غريزة العراك الموجودة في الرجال. غير أنه من الواضح أن التفسير الواحد لا يكفي. إن أرادات المجتمع تتصارع ويتقرر هذا الصراع عن طريق الجماهير الوسيطة التي لا تقتنع اقتناعاً جازماً بصحة مبدأ من المبادئ. فإذا ما أراد فرد أن يكسب تأييدها فعليه أن يدعو إلى رأيه ويعلن عنه.

والأحزاب هي الوسيلة الطبيعية لتحقيق هذا الهدف. ويتحدد طابعها –إلى حد كبير– بظروف العصر الذي تعيش فيه، وقد تهتم الأحزاب بالمسائل الدينية. وتلتف حولها كما حدث في القرن السادس عشر في فرنسا، وبطبيعة الحال تثير هذه الأحزاب غريزة العراك في الرجال، وبطبيعة الحال أيضاً ستجتذب الحلول المتطرفة صغار السن، والشيء المحقق على الأقل أننا –بدون الأحزاب– لا نملك الوسائل التي تساعدنا على وضع قراراتنا الشعبية في إطار يضمن لنا حلولا يمكن تفسيرها على أنها حلول مرضية من الناحية السياسية.

إن القول بأن الأحزاب ظاهرة طبيعية لا يعني أننا نؤمن بأنها وصلت إلى حد الكمال. فالأحزاب تعاني من شرور الانفصال الطائفي الذي تحدثت عنه في فصل سابق.

كما أن الأحزاب تشوه المسائل التي تخلقها. وهي تولد انقساماً في صفوف الناخبين. وهذا الانقسام يعطي صورة واضحة –لا لزوم لها– للطريقة التي يتم بها توزيع الرأي. وأقصى ما تحققه الأحزاب أنها تحصل على ولاء مبتور معرض للظنون والشكوك. وتقوم الأحزاب بتزييف طابع المسائل التي تعرضها وتخلقها. وهي تبنى حول بعض الأشخاص هالة من الولاء بدلاً من أن يكون الولاء للأفكار وهي تؤثر على العقل الباطن وتجبر منطق الرجال على خدمة أغراضها التي تعاني من التحيز ولكن إلى جانب كل هذا النقد الموجه للأحزاب، نجد أن خدماتها التي تؤديها للدولة الديموقراطية هي في الواقع خدمات تجل عن التقدير.

فهي تحول دون وقوع قوانين الدولة فريسة للأهواء. كما أنها أقوى عقبة يمكن أن تقف سداً منيعاً أمام أخطار القيصرية. وأكثر من هذا كله أن الأحزاب تساعد الناخبين على الاختيار بين هذا وذاك وبالرغم من أن هذا الاختيار ليس أكثر من مجرد تقسيم زائف، إلا أنه يعتبر الوسيلة الوحيدة المرضية التي تساعد على إيجاد الحكومة، أن ملايين الناخبين لا يستطيعون –إزاء أية مسألة من مسائل الدولة الحديثة–إلا أن يقبلوا الحلول المعروضة أو يرفضوها. فالمسرح من الضخامة بحيث يستحيل أن تظهر عليه الظلال الخافتة للتمييز العددي لتفرض وجودها على الرأي

العام وعلى تفكيره. ويندر أن تجد هذه الجماهير فراغاً أو معلومات تتيح لها أن تفعل شيئاً سوى أن تومئ إلى الاتجاه العام لإرادتها. ولابد إذن أن يتحقق التقويم الصالح في المرحلة التي تمر بها القوانين أثناء وضعها.

ولو صح هذا القول لكانت النتيجة المنطقية أن النظام السياسي المعين يصبح مدعاة إلى الرضى كلما صار في استطاعته أن يعبر عن وجوده عن طريق التقابل بين حزبين كبيرين. وقد يحتوي كل حزب على آراء متعددة، وقد يفشل كل واحد منهما في أن يجتذب إلى صفوفه أكثر من هذه الأقلية التي تحركها الرغبة في التخصص في المسائل السياسية.

غير أن نظام الحزبين يتفوق على نظام تكتلات الأحزاب. فنظام الحزبين هو الوسيلة الوحيدة التي تساعد الأفراد –في فترة الانتخاب– على اختيار حكومتهم بطريقة مباشرة. كما أن هذا النظام يتيح لهذه الحكومة فرض سياستها على النظام الأساسي للحكم. ويساعد نظام الحزبين على إماطة اللثام عن أسباب فشله ونتائج هذا الفشل. وهو يسارع بخلق حكومة جديدة تكون بديلة للحكومة السابقة.

أما النظام الخاص بتكتلات الأحزاب فمعناه دائماً أن الحكومة لن تتألف إلا بعد أن يختار المواطنون الهيئة التشريعية ومعناه أيضاً أن السلطة التنفيذية لن تكون بمثابة هيئة عامة تعبر عن الرأي وكل ما في الأمر أنها ستصبح مجرد مجموعة من المبادئ الجافة المتنافرة التي تندمج فيما بينها لا لشيء إلا للظهور بمظهر القوة.

كما أن الأمر سيؤدي أيضاً إلى خلق حكومات قصيرة الأجل – نظراً

لأن السلطة التشريعية ستهتم أول ما تهتم بإعادة تنظيم الأحزاب والطوائف من أجل إسقاط الحكومة الحاضرة. ولن تتحقق السياسة المتماسكة ما دامت هناك حكومات قصيرة الأجل وبالرغم من أن تكتلات الأحزاب قد تعبر بصورة أدق عن كيفية انقسام الناس في آرائهم إلا أنها تنذر الحكومة بالخطر. وانعدام الغموض هو أهم عنصر تحتاج إليه الحكومة.

ويجب أن يكون في مقدور السلطة التنفيذية أن تنظم منهجها في السير بطريقة مستمرة حتى تحقق هدفاً سياسياً منتظماً. وهذا يتطلب وجود الأغلبية لأن الأغلبية تتضمن خلق حكومة قوية. وإلا لسيطرت السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية إلى حد أن الأخيرة (السلطة التنفيذية) تعجز عن الإقدام على إجراءات كبرى. وبدلاً من قضاء الوقت في معالجة هذه المسائل الكبرى تدور المناورات للحصول على مناصب سرعان ما تضيع بمجرد الوصول إليها.

والآن وقد أوضحنا هذه المسائل. نرى أن أي نظام انتخابي لابد أن يحقق أربعة اعتبارات هامة.

١- أنه يجب أن يساعد الهيئة التشريعية على أن تعبر عن رأي الأغلبية ورأي الأقلية في المسائل الكبرى التي تهم الرأي العام. وليس هذا النظام الانتخابي في حاجة إلى التعبير عن الاتجاه الكلي للرأي عن طريق تطبيق الدقة الحسابية. بل أن النظام الانتخابي لا يستطيع أن يفعل هذا إذا ما أردنا له أن يقوم بدوره الفعال ويجب أن يتيح النظام الانتخابي لجميع الناس فرصة التعبير عن آرائهم حتى يسمع صوتهم. غير أنه مجبر على جعل

الاختيار الشعبي قاصراً على الطوائف الكبرى حتى تصبح مهمة الحكومة شيئاً يتصف بالتماسك والاستمرار.

٢- يجب أن تكون المناطق التي ترشح بعض مواطنيها للسلطة التشريعية مناطق محدودة حتى يعرف الناس مرشحيهم معرفة كاملة وحتى يمكن لهؤلاء المرشحين -بعد نجاحهم في الانتخابات- أن يكونوا على علاقة وثيقة بدوائرهم الانتخابية لكي تنمو في النهاية روابط شخصية بين أعضاء السلطة التشريعية والمواطنين.

٣- يجب أن تكون هناك بعض الوسائل - فيما بين فترات الانتخاب التي تساعد على إعادة النظر في نتائج الانتخابات العامة عن طريق إماطة اللثام عن اتجاه الرأي بين صفوف الناخبين. ويجدر بنا أن نضيف قائلين أن إنجلترا والولايات المتحدة تحققان هذا الهدف عن طريق الانتخابات الفرعية.

٤- يجب أن يتم تشكيل النظام الانتخابي بحيث يتصل الناخبون اتصالاً مباشراً -كلما أمكن ذلك- بالحكومة التي يجلس أفرادها على كراسي الحكم، ويجب أن نشعر الناخبين بأن حكومتهم من وحي اختيارهم وأنها ستتعرض -بوصفها حكومة- لاختباراتهم وذلك حين تنتهي مدة السلطة التشريعية.

ونحن نرفض -على هذا الأساس- نظام التمثيل النسبي الذي يحاول المسئولون بمقتضاه القضاء على العيوب التي تنجم عن نظام الأغلبية ولا استطيع -في هذا المجال- أن أتناوله بالتفصيل ما يقال بصدد الدفاع عن

هذا الرأي ويكفي أن أشير إلى الأسباب العامة التي ارفض بمقتضاها هذا الرأي. ويجدر بنا أن نشير إلى أن هذه الأسس تحمل طابعاً واقعياً عملياً. ولو صح الرأي السابق لاستبدلنا المناطق الحالية بدوائر انتخابية ضخمة مكتظة. وبهذه الطريقة سنضطر إلى أن نجعل مهمة الاختيار أكثر تعقيداً.

وستزداد سطوة المنظم السياسي المحترف ولن تتحقق تلك الرابطة الشخصية التي تربط المرشح بدائرته الانتخابية،وسيصبح وجوده مجرد اسم في قائمة المرشحين وإذ ذاك يتم انتخابه على أسس حزبية محضة. وسنحصل حينئذ على حكومات ضعيفة لا تتمتع بهذا التأييد الذي يساعد على تنفيذ المشاريع الضخمة.

وسيؤدي الأمر إلى تضخم النزوات التي تسدل ستاراً من الدخان على تصارع المسائل الحقيقية. ولن تتمكن حينئذ من إجراء انتخابات فرعية تكون أساساً لمعرفة التغيرات التي طرأت على اتجاهات الرأي وسنشجع المنشقين داخل حزب من الأحزاب على السعي وراء الكيان المستقل الذي يعني في النهاية نظام تعدد الأحزاب. وبهذه الطريقة سيتحول المكان الذي يشهد ميلاد الحكومة من البلدان بأكملها إلى الكهوف السرية المعتمة للجمعية التشريعية.

وأخيراً وليس آخراً سنقلل من عبء المسئولية التي يجب أن يتحملها العضو الخاص، وإذ ذاك سيتزايد لديه الشعور بأنه مهما بذل من جهود نابعة من وحي شخصيته فإن منظمي الحزب الذين يحتفظون في أيديهم بقائمة المرشحين هم الذين يضمنون ترشيحه وأعتقد أن هذا التعقيد في الجهاز

الانتخابي سيؤدي لا محالة إلى الفتور المدني تجاه الأسلوب السياسي.

وعلى كل فليس من المحتمل أن تكون العقبات التي تعترض سبيل الدولة الحديثة من الخطورة بحيث يتطلب علاجها إجراء الإصلاحات في الجهاز الانتخابي؛ أن هذه العقبات تعاني قبل كل شيء من العيوب الأخلاقية، وفي استطاعتنا أن نعالجها عن طريق رفع مستوى الوعي الشعبي وتعديل النظم الاقتصادية، بدلاً من أن نجعل الأفراد يختارون على أساس التناسب بين اختبارهم وقياس طاقات الرأي العام بطريقة حسابية دقيقة. أن التمثيل النسبي لم يرفع من مستوى الحياة العامة بطريقة ملحوظة. وفي بلجيكا كاد هذا النظام يطيح بالاستقلال، وفي سويسرا ساعد على تضخم الطوائف الصغيرة بحيث صار من المتعذر ظهور آراء متماسكة،وهذا يفضي دائماً إلى إيجاد حكومات ضعيفة والحكومات الضعيفة هي في النهاية حكومات لا تعترف بالمسئولية الملقاة على عاتقها.

وفي استطاعة الأقليات أن يثقوا دائماً بأنهم سيتمتعون بتمثيل معقول في الدولة ما دام في مقدورهم أن يعلنوا عن وجهة نظرهم وينظموا هذه الآراء بحيث تمنحهم القوة الدافعة. ونحن نجد أن نظام الحزبين يحقق بوجه عام صراعاً من الحدة بحيث يجعل كلا الحزبين يسعي وراء الاتجاهات التي يحتمل أن تكسب تأييد الرأي العام.

من أجل هذا نرى أن نفوذ الأحزاب لا الطوائف هو المجرى الذي يجب أن تنساب فيه الآراء انسيابها المعتاد. وقد يأتي بطبيعة الحال الوقت الذي يبدو فيه الاندماج أمراً يستحيل تحقيقه وأن الحل الوحيد يكمن في مخاطبة

الناخبين بطريقة استقلالية لقد حدث هذا الحزب العمال في إنجلترا منذ عام ١٩٠٦ غير أن محك الملائمة التي يتمتع بها حزب العمال ستتمثل –كما تتمثل بالنسبة لكل الثائرين– في قدرته على الجاد توازن جديد من حزبين.

-٣-

نستنتج من هذا كله أن الدرس العام الذي تتعلمه من التجربة التاريخية يشير إلى تلك الدولة التي تقسم إلى دوائر انتخابية متساوية على أن تقوم كل دائرة بترشيح عضو يمثلها في الجمعية التشريعية. فما هي الصورة التي يجب أن تكون عليها العلاقة بين العضو ودائرته الانتخابية؟ يجب أولاً أن تتجرد من رأي معين يضر بطابع السلطة التشريعية إذ لا يجب أن نجعل اختيار المرشحين في إحدى الدوائر الانتخابية قاصراً على سكانها الأصليين (يحدث هذا في الولايات المتحدة).

ومن المؤكد – بصورة قاطعة– أن القصر سيؤدي إلى حصر الولاية في أناس معينين. وحين يشعر أحد المرشحين بأن الهزيمة في المعركة الانتخابية معناها إسدال الستار على حياته السياسية سيقع فريسة للإغراء وسيخدم من أجل هذا مصالح بشعة.

كما أن النظام السابق يعتبر بمثابة مضيعة هائلة للقدرات. فالقدرات التي تتحكم فيها الدولة لا تنتشر بطريقة حسابية منتظمة في الدوائر الانتخابية ومن المحتمل أن تملك نيويورك عدداً من الرجال الذين يلعبون دوراً هائلاً في مجلس الشيوخ يربو على العدد الذي تملكه ديلاوير اونيفادا على سبيل المثال. إن السياسة التي تعتبر الاعتزال الدائم نتيجة منطقية

للهزيمة لا تضاعف من الامتيازات التي يتمتع بها المجتمع.

إن المجتمع يستفيد إذا ما لجأ المستر جلادستون إلى جنوب لانكشير بعد هزيمته في أكسفورد كما أنه سيستفيد أيضاً إذا غادر المستر تشرشل مانشستر ليستأنف نشاطه السياسي في دندى. إن الآراء التي تخالف هذا الرأي إنما تقلل من شأن القيادة المدربة في الميدان السياسي وهي تجعل هذه القيادة مبنية على أوهام خاطئة تعتبر الأفراد متساويين من حيث قدراتهم ومن ثم لا ترى أن تأليف السلطة التشريعية مهمة جسيمة.

وهذا خطأ جد خطير وعلى ضوء سوء التقدير هذا نجد أن الكونجرس الأمريكي لا يتمتع بالاحترام الكافي، لأنه فشل في آن يستوعب قادة الشعب الحقيقيين وكلما اتسعت أفاق الاختيار في الانتخابات ازداد الأمل في أن تقوم الهيئات السياسية بواجبها خير قيام.

وقد يقال أحياناً أن على عضو الجمعية التشريعية أن يكون إما مندوباً عن دائرته أو ممثلاً لها وأن عليه أن يدلي بصوته طبقاً للتعليمات الصادرة إليه أو أن يتصرف بوحي من تفكيره الناضج إزاء السائل التي يضطر إلى التعبير عن رأيه فيها. وهذا في الواقع تناقض زائف ذلك، لأن عضو الجمعية التشريعية لا يستطيع أن يعبر عن آرائه كاملة فليس لديه الوقت الكافي، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نجد أنه قد يفاجأ ببعض المسائل الجديدة التي لم يكن على علم بها من قبل. وإزاء هذه المسائل الجديدة لا يستطيع النائب أن يستشير رجال دائرته الانتخابية في كل نقطة من نقاطها ليتعرف على آرائهم.

ولكل دائرة انتخابية الحق في أن تجد من يعبر عنها تعبيراً كاملاً، ويكمن هذا التعبير في اتجاهات النائب العامة وللدائرة الانتخابية حق معرفة وجهة نظره بصدد المشاكل الحاضرة، وليس من الغريب أن يطلب منه أحد رجال الدائرة أن يفسر لماذا أقدم على هذا الإجراء السياسي أو ذاك، غير أن النائب ليس خادماً لحزبه الذي يتمتع بالأغلبية في الدائرة الانتخابية.

لقد تم انتخاب المرشح ليبذل كل ما في وسعه بوحي من تفكيره وبوحي من ضميره. ولو اقتصر دوره على دور مندوب توفده إحدى اللجان المحلية لذهبت شخصيته إلى غير رجعة. ومن الواضح أن التاجر الحر الذي يتم انتخابه لا يدلي بصوته فوراً لتأييد قرار خاص بالحماية الجمركية، وليس للمرشح الذي نجح في الانتخابات الحق في قضاء رحلة تستغرق عاماً يطوف خلالها بلدان العالم متفرجاً ويجب أن تخضع آراؤه للمنطق، وأن يقوم بواجبه خير قيام متوخياً الدقة وسرعة الإنجاز. وليس لأي دائرة انتخابية الحق في أن تتوقع أكثر من هذا.

ولكني، أعتقد إننا في حاجة إلى ضمان آخر وهو أن الدائرة الانتخابية التي لا تشعر بالرضى نحو المرشح الذي اختارته تستطيع دائماً أن ترفضه في الانتخابات التالية. وفي حالة إجراء الانتخابات كل عامين – كما هو الحال في الولايات المتحدة–فإن الاختيار الخاطئ للمرشحين لا يضر كثيراً نظراً لقصر المدة، غير أن فترة العامين هذه لا تكفي في الواقع لاستقرار السلطة التشريعية في مناصبها ولن يتيسر لها في هذه الفترة أن

تعبر في اللوائح القانونية عن السياسة الشاملة. ويبدو أن مضي خمسة أعوام بين انتخاب وآخر أضمن لتحقيق هذا الهدف الذي نشير إليه الآن.

وفي خلال هذه الأعوام الخمسة قد يشعر الناخبون بالرغبة في التعبير– بطريقة متعمدة –عن عدم رضائهم عن مرشحهم أو عن الحكومة التي يؤيدها هذا المرشح. وأعتقد آن للناخبين حق امتلاك الوسائل التي تساعدهم على التعبير عن وجهات نظرهم..

من أجل هذا أومن بأن فكرة "الإقالة" ستعود علينا بالفائدة إذا ما أضفناها لجهازنا الانتخابي ولكن يجب ألا تجعل من مهمة "الإقالة" سلاحاً يسهل استخدامه في كل وقت وبواسطة أي فرد. ولو حدث هذا التحول النائب إلى مجرد "مندوب" يقف في ظل سيف مسلط، ويحتمل إلى حد كبير أن يسقط عليه السيف بفعل بعض العناصر غير المرغوب فيها في دائرته الانتخابية، ولكن في استطاعتنا أن نحقق بعض الضمانات الملائمة وهذه الضمانات تساعد هيئة الناخبين على اختيار نائبهم واختيار حزبه وهي ضمانات تفوق الضمانات التي يتيحها النظام الحالي.

ويجب ألا يستخدم أمر "الإقالة" إلا بعد مضي عام من تاريخ انتخاب النائب. كما لا يجب أن يستخدم هذا الأمر أيضاً في خلال ١٢ شهراً قبل انتهاء مدة السلطة التشريعية ويستحسن عدم التفكير في مسألة "القالة" مالم يؤيدها نصف أعضاء هيئة الناخبين على الأقل، وفي هذه الحالة يكون لهم الحق في تقديم التماس يطالبون فيه بإجراء انتخاب فرعي في دائرتهم الانتخابية على أن يتم في هذا الانتخاب الفرعي التعبير عن

الرأي التالي. هل يرغب الناخب في بقاء النائب في منصبه أم لا؟ وأعتقد إننا لا يجب أن نقيل النائب مالم يطالب ثلثا الناخبين بإجراء تغيير.

وعلى ضوء هذه الإجراءات المحددة، لا تنطبق حالة الإقالة إلا على الحالات المتطرفة وفي هذه الحالة تنتبه الدولة إلى المشكلة التي تثيرها هذه الإجراءات ولن يضر هذا بالنائب الذي يقوم بواجبه خير قيام. إلا إذا كان الحزب الذي يمثله هذا النائب يسير -عن عمد- في طريق مخالف لاتجاهات الرأي العام. وفي هذه الحالة يكون الإجراء الخاص بالإقالة بمثابة إشارة هامة للمصير الذي يتعرض له الحزب في الانتخابات العامة التالية. وإذا ما تم استخدام "الإقالة" على هذا النحو فلن يكون بمثابة تعبير عن عدم الثقة في الحكومة النيابية وإنما سينذر السلطة التشريعية بأن عليها أن تكتسب ثقة الناس.

يتزايد الاعتقاد بأن الاستفتاء الشعبي وعنصر المبادرة يتضمنان سياسة انتخابية ذات قيمة وهذان العنصران يحققان الرغبة (سواء أكانت هذه الرغبة سلبية أو إيجابية) في ضمان التعبير المباشر عن وجهة نظر العامة بشأن بعض المسائل المعينة، ويختلف هذا عن النظرة العامة الشاملة للسياسة وهي النظرة التي تتطلب إعادة تحديد النفوذ التشريعي.

لقد أصبح للاستفتاء الشعبي ولعنصر المبادرة تاريخ مطول، لاسيما في سويسرا والولايات المتحدة، بل لقد كان هناك بعض المفكرين الذين تحمسوا لهاتين الفكرتين تحمساً جعلهم يرون فيهما علاجاً لأمراض الحكومة الديموقراطية. ويرجع ظهورهما -على ما يبدو- إلى عدم الثقة المتزايدة في

السلطات التشريعية، ولقد تميز نصف القرن الأخير بهذه الثقة المفقودة.

وعلاوة على ذلك، فإن هذه الاتجاهات الجديدة تحمل بين ثناياها بعض المزايا الإضافية. ولو شئنا للإرادة الشعبية البقاء، فليس من الخطأ في شيء أن تستند إلى الدعامة المنطقية التي تتيح لهذه الإرادة فرصة التعبير عن نفسها تعبيراً مباشراً، وهكذا كلما رغب عدد معقول من الناخبين في إجراء تغيير معين، أو في معارضة هذا التغيير، فإن لهم الحق في استفتاء الشعب حتى يكتسبوا تأييداً لآرائهم..

وحين نحاول مناقشة هذه الوسائل يتحتم علينا أن نعتمد على نتائجها بدلاً من الاعتماد على مبادئها الأولية. ومن الواضح أن هذه الوسائل لم تؤد إلى أية تغييرات واسعة النطاق، بل أنها أدت إلى لم شمل قوى المجتمع وهي قوى محافظة وليست القوى التقدمية. والحق أن عدد الذين يمتنعون عن الإدلاء بأصواتهم في الانتخابات عدد صغير حتى أنه من الصعب معرفة إذا كان هناك رأي عام يتفق على مسألة معينة. ولا يبدو أن الحكومة المباشرة قد ساهمت بإيجاد حلول لمشاكلنا.

وليس من العسير أن تسأل شخصاً عن رأيه في التعريفة الجمركية غير أن عرض مسألة التعريفة للموافقة أو الرفض لا يدل على رأي عام حقيقي بمعنى الكلمة. والصعوبة التي تواجهها الحكومة المباشرة هي أنها بطبيعتها أداة فجة لا يمكن أن تعرف عن طريقها الفروق الكامنة في فن الحكم. وأنت تستطيع أن تعدل أو تغير في الجمعية التشريعية، ولكنك لا تستطيع أن تعدل وتغير عندما تتألف الجمعية التشريعية من ملايين الأعضاء.

وقد يوافق الجمهور من ناحية المبدأ على الإشراف القومي على القوى الكهربية، ولكن هذا الجمهور لا يستطيع أن يقوم البحوث اللازمة لتطبيق هذا الإشراف، فهذا أمر يحتاج إلى أخصائيين. فماذا يمكن للناخبين أن يفعلوه في فترة ما بين الانتخابات؟ يجب أن نسلم بأنهم لا يفعلون شيئاً كثيراً بصفتهم أفراداً. فالعالم اليوم من الضخامة والتعقيد بحيث لا يمكن للرجل من أوساط الناس أن يؤثر فيه بطريقة فعالة. ويستطيع رجل الحكم البارز أو المفكر القدير أن يثير مناقشات فعالة. ولكن الأمر بالنسبة للجماهير يحتاج إلى عمل منظم عن طريق الأحزاب.

أما خارج الحزب فإن نشاط الناخب يكمن في اتجاهات أخرى مثل النقابات والهيئات الاجتماعية. وهذه الهيئات تضغط على الجمعية التشريعية لعلاج المشاكل التي يعاني منها أعضاؤها. ولكن هذه الهيئات كما سأوضح فيما بعد يجب أن تتصل بالجمعية التشريعية عن طريق مؤسسات وظيفية.

وإذا افترضنا أن التنظيم يتطلب رفع مستوى التعليم العام، فمن العبث أن تتصور زيادة اهتمام الجمهور بأساليب السياسة مالم يلم إلماماً وثيقاً بهذه الأساليب. والناس يصعب حثهم على التفكير ولكنهم عندما يقتنعون يجدون متعة في التفكير.

-٤-

يقال إن البرلمان المكون من مجلس واحد يؤدي إلى التهور الديمقراطي. فنحن في حاجة إلى جهاز يخفف من اندفاع المجلس الأول،

وهذا الجهاز يتمثل في المجلس الثاني. ولكن يجب أن نشير إلى أن نظام المجلسين هو في معظمه حدث تاريخي لا أكثر، وكان من الممكن مثلاً أن يكون لدينا برلمان مكون من ثلاثة أو أربعة مجالس.

ويمكن للمجلس الثاني أن يقوم على الانتخاب، ويمكن أن تخول له نفس سلطات المجلس الأول أو سلطات أقل. والحق أن انتخاب أعضاء المجلسين في وقت واحد يكون بمثابة تكرار لعضويتهم، وانتخابهم في أوقات مختلفة يؤدي إلى إضعاف مقدرة الهيئة التنفيذية، وإذا كان للمجلس الثاني سلطات أقل، فإنه يكون أشبه بمجلس للتأجيل والمراجعة، وسأدلل فيما بعد على أن هذه الوظائف تقوم على افتراضات لا يمكن تأييدها.

ويقوم المجلس الثاني في إنجلترا على أساس وراثي بحت، ومعنى هذا منح طبقة من طبقات المجتمع حق الإشراف على سياسة الدولة بشكل دائم، وفي هذا إنكار لحق المواطنين جميعاً في المساواة.

ويجوز أن ينتخب المجلس الثاني بطريق غير مباشر كما هو الحال في مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الشيوخ الأمريكي قبل عام ١٩١٣وقد أثبتت التجارب أن الانتخاب غير المباشر يؤدي إلى مضاعفة الفساد. وهذا هو السبب في أن الولايات المتحدة عدلت الدستور بحيث يسمح بإجراء انتخابات شعبية. وهناك طريقة أخرى بأن يتم انتخاب المجلس الثاني بواسطة المجلس الأول كما هو الحال في النرويج وهذا يضمن للحزب المتولي الحكم أن يحصل على الأغلبية. وتكون وظيفة مثل هذا المجلس أن يؤجل ويراجع؛ وقيمته في أنه بهذه الطريقة يعمل على تلافي السرعة

والوقوع في الخطأ دون أن تكون له القوة على التدمير.

وبوجه عام، إذا كانت الهيئة التشريعية تنقسم إلى مجلسين فلابد لأحدهما من أن يتزعم وأن يكون أهم من المجلس الأخر. وهذا المجلس الأخر يلجأ في هذه الحالة إلى جذب الانتباه بإضاعة الوقت في مناقشات لا جدوى من ورائها. والمجلس الثاني الذي يتفق دائماً مع المجلس الأول يكون مجلساً سطحياً، وإذا اختلف أصبح ممقوتاً.

وعلى أية حال ليست المراجعة التي يقوم بها المجلس الثاني مرغوباً فيها فالتأخير الضروري يتم دائماً بسبب بطء منظمة كبيرة كالحزب السياسي في الاقتناع بفكرة جديدة. ومعظم النقد الذي يتردد في المجلس الثاني لن يكون إلا ترديداً لما قيل في المجلس الأول.

والمشكلة في الدولة الاتحادية تختلف عن ذلك فمثل هذه الدولة تضم مناطق مختلفة الاتساع، وقد أمكن التغلب على هذه الصعوبة في كل من أستراليا وأمريكا بالتمثيل المتساوي في مجلس الشيوخ. فالجمهوريون في مجلس الشيوخ الأمريكي يصوتون بنفس الطريقة التي يصوت بها الجمهوريون في مجلس النواب. والأحرار في مجلس الشيوخ الأسترالي يتذكرون حزبهم كما يتذكرون الدولة. والحق أن قيام الدولة الاتحادية يؤدي إلى نمو الشعور بالقومية الذي يجعل من وحدات التمثيل النيابي الأصلية وحدات بالية. وينقسم مجلس الشيوخ الأمريكي منذ الحرب الأهلية، لا على أساس الولايات ولكن على أساس المصالح الاقتصادية الإقليمية وهي التي ينقسم مجلس النواب على أساسها أيضاً.

وقد اقترح مستر وب وعقيلته نظاماً للحكم القائم على مجلسين يقضي بأن يختص الأول بالقانون الجنائي والإشراف السياسي، والثاني بالإدارة الاقتصادية والاجتماعية على أن ينفصل المجلسان ويكون كل منهما بمثابة برلمان قائم بذاته، وفي نظام مستر وب ينتخب "البرلمان السياسي" كالمعتاد الأن، وتوجه إجراءاته هيئة تنفيذية على غرار مجلس الوزراء الإنجليزي. وينتخب "البرلمان الاجتماعي" بنفس الطريقة ويستمر ستة أعوام على أن يحل في ظروف خاصة، ويعمل عن طريق لجان على شاكلة مجلس مقاطعة لندن. والغرض من وضع هذا النظام أن يمنع تقسيم العمل من الطغيان على الجمعية التشريعية، ثم إن الاعتقاد بان توازن القوى الذي ينتج عن إنشاء هذين المجلسين المستقلين يؤدي إلى ضمان الحرية. ولكني اعتقد أن هذا النظام غير عملي، فالسياسة الخارجية لا يمكن أن تنفصل عن السياسة الاقتصادية.

وأعتقد أن هذا النظام سيؤدي إلى تكوين لجان مشتركة بين البرلمانيين لبحث كل موضوع هام وفي هذا عيب كبير فقد يحتاج الأمر إلى عقد اللجان المشتركة بشكل دائم، كما أن السياسة التي ستتبع لن تكون سياسة على الإطلاق، بل مجرد سلسلة من اللوائح التي لا تقوم على مبادئ عامة. فأنت لا تستطيع أن تتبع سياسة متحررة في الصحة وسياسة رجعية في التعليم في نفس الوقت.

ولهذا السبب تجد أن وضع السياسة يتطلب مجلساً واحداً يعهد إليه الإشراف الأعلى على ميدان الإدارة بأكمله. وأني اتفق مع مستر وب

وعقيلته في أن المرغوب فيه سحب كثير من الأشياء التي تقع في اختصاص مثل هذا المجلس.

-٥-

يبدو إذن أن نظام البرلمان المكون من مجلس واحد أفضل نظام لسد مطالب الدولة الحديثة فمن هم الذين يصلحون أن يكونوا من أعضائه؟ يجب أن نحيط تلك الشروط بسياج من الضمانات فإذا استبعدنا بعض الفئات فيجب ألا يكون في ذلك حيف أو ضيم لطبقة دون طبقة. ولكن ليس هناك سبب يمنعنا من السماح باختيار بعض الناس دون النظر إلى خبرتهم بالأمور. وانعدام القيود قد يؤدي إلى ظهور رجل مثل "بت" ولكنها تعطينا أيضاً عدداً كبيراً من الناس الذين يذهبون إلى المجلس التشريعي لمجرد الشرف الذي تخلعه عليهم عضويتهم في المجلس.

فالرجل الغني يحث دائرة الانتخاب على تأييد ترشيح ابنه لأنه يستطيع أن يدفع مصاريف الانتخاب، والتاجر الذي اعتزل التجارة يرشح نفسه ليكون له مركزا اجتماعيا يساعده على الحصول على زوجة ممتازة. فمن الحكمة أن تشترط بعض المؤهلات للعضوية حتى يثبت المرشحون اهتمامهم الحقيقي بالأمور العامة، ولا يجب أن نستبعد أي شخص جاد من المستقبل السياسي، ولا يجب أيضاً أن نحرم إعادة انتخاب شخص انتخب من قبل لأنه يكون قد بدأ في اكتساب خبرات مفيدة.

هذا ويضيع كثير من الوقت في مجلس النواب الأمريكي لأن الأعضاء في كل دورة يكونون جدداً ليس لديهم خبرة بالحياة النيابية وشكلياتها،

ويرجع السبب في قوة مجلس العموم البريطاني إلى أن كثيراً من الأعضاء البارزين تمرسوا فيه مدة طويلة. فقد بقي ادموند بيرك ثلاثين سنة عضواً فيه، وبقي مستر جلادستون ستين سنة وبقي مستر دزرائيلى أربعين سنة وهذا جعلهم على إلمام واسع بأساليب الحكم.

وأفضل فترة للجمعية التشريعية يجب ألا تقل عن أربعة أعوام ولا تزيد على خمسة فالفترة القصيرة لا تجعل العضو يلم بطرق التشريع كما لا تتيح الوقت لتنفيذ برنامج معقول. والفترة الطويلة قبل الهيئة التشريعية تعقد اتصالها بكتلة الناخبين فالحزب يجب أن يعرف أنه ليس في حماية من حكم الجمهور مدة طويلة بحيث تنسى أخطاؤه. ويجب أن يكون للحكومة الحق في إجراء الانتخابات إذا اختلفت مع الهيئة التشريعية حول موضوعات خطيرة. ولا خوف من أن تسيء الهيئة التنفيذية استخدام حق حل البرلمان وإجراء الانتخابات فهي ستخشى غضب مؤيديها، كما أنها تعرف أنه من العبث أن تجازف مالم تكن لديها أشياء توقن من أنها ستلاقي تأييد الشعب.

وقد جازف مستر جلادستون بحل البرلمان عام ١٨٧٤ وكانت النتيجة أن نال حزب المحافظين أغلبية لم يحصل عليها من قبل. وفعل مستر بالدوين نفس الشيء عام ١٩٢٣ وكان من نتيجة ذلك أن تولى حزب العمال الحكم.

وبالنسبة لعدد أعضاء الجمعية التشريعية نجد أنه لا يمكن تحديده نظرياً ولكن عدد أعضاء الهيئة التشريعية يجب ألا يكون صغيراً بحيث لا

يستطيع النواب أن يتصلوا بالناخبين اتصالات شخصية لكبر حجم الدائرة كما لا يجب أن يكون عدد النواب كبيراً بحيث يتعذر إجراء المناقشات الفعالة فيما بينهم.

وقد عرفت من قبل هدف الهيئة التشريعية بأنه القيام بمهمة وضع القواعد العامة. فكيف يمكن تحقيق هذا الهدف؟

تتوقف كل الوسائل المؤدية لهذا الغرض على العلاقة التي بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والنتائج التي تتمخض عن هذه العلاقة. فقد لا توجد أية علاقة منظمة بينهما كما هو الحال في الولايات المتحدة وقد توجد علاقة منظمة تنظيماً كاملاً كما هو الحال في فرنسا حيث تطغى الهيئة التشريعية على الهيئة التنفيذية وقد توجد علاقة منظمة تقوم فيها الهيئة التنفيذية بتوجيه الهيئة التشريعية دون أن تستطيع السيطرة عليها.

وأعتقد أن النظام البريطاني بالرغم من عيوبه يزودنا بالنموذج الذي يمكن أن نبني على أساسه طريقة العلاقة بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية فسنحتاج إلى أن نجعل الهيئة التنفيذية مسئولة عن وضع السياسة عامة. ولهذا يجب أن ينتخب أعضاؤها من المجلس التشريعي وأن يستمروا في عملهم أو يعزلوا منه حسب أهمية الإجراءات التي يقدمونها.

ويجب أن يتحملوا مسئولية الناحية المالية. ويجب أن تتاح فرصة كاملة للحصول على معلومات من الهيئة التنفيذية عن طريق السؤال والاستجواب ومن الواضح أنه قد تحدث ظروف يحتاج فيها الأمر إلى طرح الثقة إذا امتنعت الهيئة التنفيذية عن الإجابة عن استجواب معين. ويجب

أن تتاح فرصة المناقشة للمعارضة في المجلس لبسط آرائها، على أن وضع حدود معقولة للمناقشة أمر جوهري.

ويجب أن تتاح الفرصة لتنوع الآراء في الهيئة التنفيذية حول تفاصيل وضع القوانين. ويجب أن يشجع العضو على إقناع المجلس بأن اقتراحاته هي في حقيقتها تحسينات. ويجب ألا تكون الأفكار التي تسود هي أفكار الوزراء وحدهم. ومن الضروري أيجاد صلة حيوية بين أعضاء المجلس التشريعي وأقسام الهيئة التنفيذية، ويجوز تكوين سلسلة من اللجان تختص كل لجنة بوزارة من الوزارات، ويراعي أن يكون أعضاء هذه اللجان من أعضاء المجلس الذين لهم خبرات خاصة ويكون عملهم استشارياً لا تشريعياً، كما يمكنهم أن يقدموا للهيئة التنفيذية رأياً سليماً عن سير العمل في الحكومة، ويجب أن يفسح المجال لهم للكتابة في جميع الصحف وأن يكون من حقهم استدعاء موظفي الحكومة لسؤالهم وأن يعقدوا اجتماعات منتظمة مع الوزراء، فعملهم أشبه ما يكون بعمل ملك إنجلترا أي الاستشارة والتشجيع والتحذير بالإضافة إلى أنهم يتعلمون في خلال ذلك.

وفي رأيي أن هذا النظام عظيم الفائدة فهو يكفل استجابة الهيئة التنفيذية لآراء الهيئة التشريعية التي تستطيع أن تفرض آراءها وتقدم مقترحاتها وتحصل على ما تريده من معلومات دون أن تظهر عداوة صريحة، كما يكفل هذا النظام وجود مجموعة من الناس على استعداد لفهم السياسة الوزارية سواء اتفقوا أو لم يتفقوا وتساعد الوزير على معرفة آراء الشعب في سياسته وتمنعه من أن يصبح دكتاتوراً.

وهناك بعض الصعوبات التي تعترض تكوين مثل هذه اللجان البرلمانية، فهل تتدخل اللجنة في اختصاصات الوزير؟

إن لجان الكونجرس ولجان الجمعية الوطنية الفرنسية تحاول أن تحل إرادتها محل إرادة الوزير ولكن اللجان في فرنسا وأمريكا عليها واجب فضح الوزير. فهي تكتب تقارير منتظمة عن أعماله. واللجان التي أتصورها يجب ألا تقوم بهذا العمل. فهذه اللجان يجب ألا تقدم تقريراً عن وزير إلا في حالة الاختلاف معه اختلافاً جوهرياً.

والصعوبات الحقة تتوقف على الوزير نفسه، فإذا كان قوياً ويفهم عملية الإدارة كما يجب فإنه سيفطن إلى فائدة اللجان بالنسبة لعمله ويمكنه أن يستخدم اللجان لا في الاستشارة فحسب بل لتوضيح سياسته وأخذ الموافقة عليها في الجمعية التشريعية كما يستطيع أن يستقي منها مقترحات وانتقادات مفيدة أعظم فائدة كما أن اللجان يمكن أن تكون نواة لتخريج وزراء المستقبل. أما مع الوزير الضعيف فإن الأمر تكتنفه الصعوبات فإنه يعمل على إلقاء المسئولية على اللجنة البرلمانية المختصة بوزارته وهذا يغريها باستخدام وظائفها.

وتتضمن جميع المناقشات التشريعية مرحلتين على الأقل. فهناك مناقشة المبدأ العام ثم تقسيم هذا المبدأ إلى تفاصيل على شكل مواد، وقد اضطرت الهيئة التشريعية الحديثة بسبب ما تواجهه من أعباء كثيرة إلى أن تعهد بالمرحلة الثانية إلى اللجان البرلمانية التي تقدم تقاريرها إلى المجلس بأكمله. ولكن هذه اللجان تقضي على قيمة أعمالها بأن تجعل تنظيماتها

وإجراءاتها تسير على منوال الجمعية التشريعية مع أن الطرق التي يتحتم اتباعها في مناقشة المبادئ تختلف عن الطرق المتبعة في مناقشة التفاصيل.

وهناك مشكلة أخرى في العلاقة التي يجب أن تقوم بين الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية فمن الهام جداً منع الهيئة التنفيذية من التأثير على الأعضاء الأفراد عن طريق الإفساد. فقد يمنح أصدقاء العضو وأقاربه مناصب في القضاء كما يحدث في أمريكا. ولهذه الأسباب ينبغي أن يحرم على أعضاء المجلس أن يحتفظوا بوظائفهم الحكومية،لأن طرق التأثير عليهم كبيرة ومن الصعب تلافيها.

وهناك وسيلة أخرى وهي حق السلطة التنفيذية في منح ألقاب الشرف، والإنسان مخلوق مغرور يضعف أمام الأوسمة والنياشين ولهذا يجب أن يحرم منح النواب أوسمة في مدة عضويتهم، أو وضع تشريع يمنع منح الألقاب الأسباب سياسية كما يجب أن يحرم على السلطة التنفيذية عرض وظيفة حكومية بأجر لأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي. ويمكن وضع قائمة بالاستثناءات في هذا المجال عندما تكون خبرة النائب التشريعية ضرورية لمنصب حكومي.

وخلاصة القول أن أعضاء الجمعية التشريعية يجب أن يتمتعوا بالحرية الكاملة في المناقشة. ولا يمكن أن تفرض عليهم القيود التي تفرض في المحاكم. فالنواب يجب أن يكون في استطاعتهم الإعراب عن اعتقادهم في وجود فساد مثلاً حتى وأن أعوزهم الدليل. أما حمايتهم خارج الجمعية فأمر من الصعوبة تحديده فمعظم عمل النائب يكون على شكل رسائل إلى

الصحافة وخطب في الاجتماعات العامة، وقد تكون لديه آراء يريد التعبير عنها أولاً يجد فرصة للإفضاء بها في الجمعية، ومن الواضح أنه يجب ألا يمنح الحق في القذف كما يشاء، ولكن هناك بعض الحالات التي يجب فيها حمايته من المحاكمة بتهمة القذف السياسي.

-٦-

وتوجد مظاهر ثلاثة للهيئة التنفيذية في الدولة الحديثة:

**المظهر الأول:**

يتمثل في لجنة الحزب الحاكم في الجمعية التشريعية،وهو يقوم بتقديم المقترحات لهذه الجمعية ويحتفظ بالمنصب بشرط الحصول على موافقة الجمعية على هذه المقترحات.

**والمظهر الثاني:**

يتمثل في أن الهيئة التنفيذية هي هيئة إدارية تطبق التشريع وعليها أن تدبر هيئة الموظفين اللازمين ليسير العمل الإداري على خير وجه.

**والمظهر الثالث:**

يتمثل في العلاقة المستمرة مع كتلة المواطنين عن طريق وظيفة الهيئة التنفيذية باعتبارها الهيئة القائمة بالإدارة. وقد قلت من قبل أن نوع إدارتها يتوقف إلى حد كبير على الطريقة التي يشترك بها المواطنون في المهام التي تقوم بها السلطة التنفيذية.

والهيئة التنفيذية بصفتها هيئة سياسية تقوم بثلاث وظائف أساسية.

فهي أولاً تختص بالاختيار النهائي للسياسة التي تعرض ليوافق عليها المجلس التشريعي ويتوقع بقاؤها كهيئة تنفيذية على مصير هذه السياسة. ولما كانت الهيئة التشريعية مقسمة بوجه عام إلى حزبين. فمن الواضح أن الهيئة التنفيذية تتمثل بشكل عام في زعماء الحزب الحاكم، ومن واجبها أن تترجم إرادة الحزب إلى إجراءات. والهيئة التنفيذية تقرر السياسة وعندما تقبل هذه السياسة يكون من واجبها تطبيقها نصاً وروحاً كما أرادتها الجمعية التشريعية أن تطبق. فالهيئة التنفيذية السياسية عليها أن تنسق نشاط الأقسام المختلفة في الدولة.

وسأطلق تعبير مجلس الوزراء على المظهر السياسي للهيئة التنفيذية ما دام هذا الاسم هو المستخدم في معظم الدول الحديثة. فكيف يختار مجلس الوزراء، وممن يتكون وما عدد أعضائه؟

إن هذه الأسئلة تدخل في صميم النظرية السياسية هل يتولى رئيس الدولة رئاسة مجلس الوزراء، كما هو الحال في أمريكا وهل يتساوى زملاؤه الوزراء معه أم يقلون عنه؟ أن التجربة تدل على أن كل دولة تحتاج إلى رئيس رسمي غير الرئيس الفعلي المجلس الوزراء وقد يكون في فرنسا رئيس الجمهورية أو ملكاً دستورياً كما هو الحال في بريطانيا لأن النظام الأمريكي له نتيجتان:

١- تتحدد مكانة رئيس الهيئة التنفيذية.

٢- طبيعة سلطته تجعل زملاءه أقل منه في السلطة القانونية والفعلية.

أما الطريقة المتبعة في إنجلترا وفرنسا، فإنها تتيح للأحزاب السياسية أن تختار زعيمها وأن تسمح له بتكوين مجلس وزراء من زملائه وعندما يفشلون فإنهم إما أن يتنازلوا عن مكانهم لمعارضيهم أو يلجأوا إلى الانتخابات. وزعيم الحزب الذي يقع عليه الاختيار بهذه الطريقة يصبح رئيساً للوزراء. ومن الضروري أن تترك لرئيس الوزراء مهمة اختيار زملائه وإلا يختارهم الحزب. ومنح رئيس الوزراء الحرية القانونية للاختيار ليس معناه أنه يستطيع أن يختار وينتقي كما يحلو له. فلابد أن توجد في كل حزب مجموعة من النواب يعطيهم وجودهم الدائم في المجلس التشريعي حقوقاً يجب أن تراعي، ولقد كان مستر جلادستون لا يميل إلى المستر تشمبرلين، ولكنه كان مضطراً إلى ضمه إلى مجلس وزرائه وقد كان مما يسعد لورد سالسبورى بلا ريب ألا يعرض على راندولف تشرشل زعامة مجلس العموم ولكن لم يكن أمامه مجال للاختيار.

ولا ينبغي أن يكون مجلس الوزراء هيئة كبيرة العدد، فعلى هذا المجلس أن يتحمل المسئولية الجماعية لتنظيم السياسة والإدارة. وهو يحتاج إلى العمل بسرعة وفعالية كلما جدت مشاكل تحتاج إلى البت. ويبدو أن أنسب عدد هو عشرة أو اثنا عشر عضواً.

أما موضوع العلاقة التي يجب أن توجد بين أعضاء مجلس الوزراء فإنه يتصل بفن السياسة لا بنظرية السياسة فمن الجلي أن رئيس الوزراء يجب أن يحتفظ بمكانة أعلى من زملائه إلى حد ما، فهو زعيم الحزب، وزعيم المجلس التشريعي، فهو يتحمل مسئولية الخطط السياسية، وعليه أن يقود

الفريق ويوجد الانسجام بين الزملاء وأعتقد أنه يمكن إثبات أن أنجح مجالس الوزراء هي التي كان رئيس الوزراء يملي إرادته على زملائه دون أن يلقى معارضة. لأنه يجب أن نفطن إلى أن اتخاذ القرارات يتطلب وزن الآراء لا التضييق عليها، ومشكلات المسئولية لا تنشأ من مجرد أخذ الأصوات فكلما اتسم رأي رئيس الوزراء بالنفوذ، كان من السهل ضمان وحدة وجهات النظر، وليس معنى هذا أن رئيس الوزراء يجب أن تكون له مكانة عالية جداً على زملائه كما هو الحال مع الرئيس الأمريكي فهذا يؤدي إلى تمركز السلطة التي تعني اتخاذ قرارات تدل على الجهل وتؤدي إلى أن يتملقه الوزراء وإلى الاعتقاد بأنه معصوم من الخطأ ولا يمكن الاستغناء عنه وأساس النظام الديمقراطي أنه لا يوجد شخص لا يمكن الاستغناء عنه.

ويتمتع وزير المالية بمكانة خاصة لأن الضرائب هي قوام الدولة الحديثة واعتقد أن النظام البريطاني في الإشراف المالي له مزايا عديدة ولكن هناك خبراء كثيرين يجدون فيه بعض العيوب. وأعتقد أن وزير المالية يجب أن يكون شجاعاً وحازماً بحيث يقاوم ضغط الوزارات التي تطالب بزيادة حصصها من المصروفات.

أما فيما عدا ذلك فإن بقية الوزراء يقفون على قدم المساواة وما قد يظهر من فروق بينهم إنما يعتمد على شخصية الوزير لا نتيجة لإحدى النظريات ويزداد احتمال نجاح مجلس الوزراء كلما استندت قراراته الرئيسية إلى المناقشات المشتركة.

أما البيروقراطية أو تحكم الفرد، فمهما كانت متحررة فإنها تميل إلى

المبالغة في تقدير الطرق التي تتبعها والتقاليد التي تسير عليها،وعندما تواجه مقترحات جديدة فمن عادتها أن تبدأ بتأكيد استحالة تنفيذها وتستمر في الإصرار على بعدها عن الحكمة فالتغلب على النزعة المحافظة يحتاج إلى وزير قوي.

ولقد أشرت من قبل إلى أن رئيس الوزراء يتمتع بسلطة خاصة بين زملائه الوزراء، فمن المهم ألا يتولى إحدى الوزارات،فعمله يتطلب أن يحتفظ بذهن رائق صاف بالنسبة لمشكلات الحكومة العامة. أما رئيس الوزراء الذي يجمع بين الرئاسة ووزارة الخارجية مثلاً فلابد أن يهمل في إحداهما على حساب الأخرى. ورئيس الوزراء يجب أن يكون الزعيم الفعال للمجلس التشريعي. ووجوده في المجلس هام من ناحيتين. فهو ينسق أعمال زملائه في الهيئة التشريعية. وغيابه يؤدي إلى نتائج ضارة. فعدم وجوده في المجلس يجعل مركزه عرضة للضغط من جانب ذوي المصالح القوية وفي هذا إغراء له على الاتفاق معهم وتقديم هذه الاتفاقيات إلى المجلس باعتبارها حقائق واقعة والمجلس لا يستطيع أن يرفضها إلا إذا اضطر إلى إقالة الحكومة. وهذا هو السبب في أفضلية نظام الحزبين. فرئيس الوزراء الذي برأس ائتلافاً مكوناً من جماعات يمكن أن يعاد تشكيلها يشعر بعدم الاستقرار مما يؤثر في نزاهة عمله، وبهذا تتحول سياسة الأفكار إلى سياسة المؤامرات.

وتوجد ضمانات ثلاث في الجمعية التشريعية فهي تستطيع أن تقيل مجلس الوزراء. ولا يمكن إرغام الجمعية على الموافقة على تشريع يؤثر في

الأسس الدستورية للدولة إلا في ظروف خاصة مثل موافقة ثلاثة أرباع الجمعية وهذا لا يحدث إلا إذا كان الأمر خطيراً. وللجمعية لجانها التشريعية الخاصة بكل وزارة لاطلاعها على ما تقوم به الإدارة، وبهذا تكون الجمعية على علم بما يدور في أذهان الوزراء، ويمكنها أن تنتقد وتعارض في جو بعيد عن التهديد بالحل أو الإقالة. ويجب الإصرار في هذا الصدد على أن يوضع نظام اللجان بحيث يشرف على مصروفات كل وزارة.

ولابد أن نحذر من المأزق الذي يجد مجلس العموم البريطاني نفسه فيه. فهو يستطيع أن ينتقد مصروفات الدولة ولكن بعد أن تكون الأموال قد تم صرفها. وتحتاج الجمعية التشريعية إلى حماية أخرى هي تكوين مكتب المراجع التشريعية حتى لا يبدو النواب عاجزين أمام مجلس الوزراء إذ أنهم لا يعرفون المواد التي يستخدمونها بينما يعتمد الوزراء على خبرائهم.

وهناك علاقة مختلفة تماماً هي علاقة السلطة التنفيذية بكتلة المواطنين فالرأي العام بوجه عام يعاني من صعوبتين خطيرتين. فهو نادراً ما يكون منظماً وعلى علاقة مستمرة مع الحكومة. فالرأي العام لا يمكنه أن ينتقد الحكومة إلا على ضوء قوانين معينة أصدرتها بالفعل مما يصعب معه الاستجواب.

وإني اقترح أنه عندما يقدم أحد النواب مشروع قانون، فعليه أن يبعث إلى لجنة اختبار إذا أيد هذا المشروع مائة عضو (أو أي عدد مناسب) وتقوم لجنة الاختبار بفحص مشروع القانون عن طريق جلسة علنية يحضرها الجمهور ثم تقدم تقريراً عن نتيجة ذلك إلى الجمعية التشريعية والمجلس الوزراء مطلق

الحرية في العمل على تأييد هذا المشروع. وعلى أية حال تكون هناك مجموعة من الأدلة القيمة على موضوع مشروع القانون هذا.

وفي بعض الحالات تستلزم النتائج التي تخرج بها هذه اللجنة قيام السلطة التنفيذية باتخاذ إجراء سريع. كما أن ذلك يساعد على تكوين رأي عام سائد يفسح الطريق الذي قد يسلكه الإجراء الحكومي فيما بعد. والآن لا يوجد شيء يمنع أحد أعضاء المجلس من تقديم أي مشروع قانون يريده أما الاستجواب فيجب أن يوافق عليه خمس أعضاء المجلس وذلك حتى يمكن تلافي التعقيدات غير الضرورية.

ويجب أن نسكن كل مواطن له خبرة خاصة من الاتصال المباشر بالجمعية التشريعية لما في ذلك من فائدة كبرى. ولا يجب أن ينفصل المجلس عن الهيئة التنفيذية لأن ذلك يحرمها (أي الهيئة التنفيذية) من أن تكون إبداعية خلاقة، ولا يجب على المجلس أن يحني هامته للسلطة التنفيذية لتسيطر عليه، لأن ذلك يلغي شخصية النواب. والمجلس في حاجة إلى سلطة النقد وحق تعديل إجراءات الحكومة لأنه ليس هناك تأكيد بأن الهيئة التنفيذية معصومة من الخطأ.

-٧-

عندما يضع مجلس الوزراء سياسة ويوافق عليها المجلس التشريعي يبقى أمر تطبيقها. وهنا تظهر الوظيفة الثانية التي على الهيئة التنفيذية أن تقوم بتأديتها ألا وهي تنسيق إدارة الدولة والهيمنة عليها، فعمل الوزارات القائمة بأداء مهمة معينة مثل وزارة التعليم قد يتداخل مع عمل وزارة

أخرى مثل وزارة الصحة ولهذا يلزم التنسيق بين أعمال الوزارات المختلفة والتعاون فيما بينها.

أما فيما يتعلق بتنظيم الوزارات فلابد:

(أولاً) من وجود وزير مسئول أمام الجمعية التشريعية عن كل ما يتصل بعمله، وعليه أن يتحمل جميع أخطاء وزارته وإليه أيضاً يعود الفضل فيما تنسبه إليه من جلائل الأعمال. وأي نظام آخر مثل مجلس الإدارة يؤدي إلى اختفاء المسئولية. والجمعية التشريعية يجب دائماً أن يكون في إمكانها أن تشير إلى شخص معين وتطلب منه تبريراً للسياسة المتبعة في وزارته.

و(ثانياً) يجب أن يوجد في كل وزارة إشراف مالي كاف – وهذا يستلزم وجود شخص يلي الوزير في الأهمية وتعهد إليه مسئولية جميع مدفوعات الوزارة – وتقدير تكاليف كل اقتراح يقدم إليها وبالطبع سيكون له اتصال بوزارة المالية كما أنه لابد أن يطلع على الخدمات التي تؤديها الوزارات الأخرى حتى يمكنه أن يعقد مقارنة سريعة بين وزارته وتلك الوزارات.

ولابد لكل وزارة من لجنة من أعضاء الجمعية التشريعية تكون بينها وبين تلك الوزارة علاقة منظمة، كما يجب وضع تنظيم محدد للتعاون بين الوزارات المختلفة، وهذا التعاون يأخذ أشكالاً متعددة، فلابد من إجراء استشارات مستمرة بين الوزارات التي تتشابك أعمالها لحل المشكلات المشتركة.

ومن الأهمية بمكان الاهتمام بالبحث والاستقصاء. ويعتبر إهمال هذا الجانب من أكبر أسباب ضعف النظام الحكومي الحديث. فالحكومة في حاجة إلى التفكير المتواصل، وذلك يتطلب الاهتمام بمشكلات السلام بنفس الطريقة التي نهتم بها بمشكلات الحرب. ولا يمكن أن يوجد شيء يعوض عدم وجود بحوث منظمة وجمع المواد التي تتصل بالعمليات الاجتماعية في الدولة.

وهناك ثلاث طرق عامة يمكن بها إجراء البحوث الهامة تحت إشراف السلطة الحكومية. فيجوز أن تقوم الوزارات بالبحث مباشرة. ويجب أن تكون الوزارة هي التي تجمع المواد التي تساعدها على مواجهة أسئلة أعضاء الجمعية التشريعية وأن تقوم بالبحث في المسائل المتعلقة بأعمالها. ويوجد نوع ثان من البحوث له نفس الأهمية فهناك بحوث لا تقوم بها وزارة واحدة، ولكن تقوم الوزارة بالإشراف عليها بالاشتراك مع وزارات أخرى. والنوع الثالث من البحوث تجريه هيئات مستقلة مثل الجامعات، فتقوم مثلاً بمراجعة أسباب إهمال الموظفين.

ومن الأمور الجوهرية إيجاد علاقات منظمة بين الجمهور والسلطة التنفيذية بصفتها هيئة إدارية. وهنا يكمن أوسع ميدان لإجراء التجارب، وهنا أيضاً تبدي الحكومات تحفظاً أكثر مما تبديه في أي ميدان للنشاط. فهي تريد أن تحيط نفسها بجو من السرية، وأعتقد أن هذا يتمشى مع روح البيروقراطية (حكم الفرد) لا مع الروح التي يجب أن تسود في الدولة الديمقراطية. والحقيقة أن مهمة وضع السياسة تكون أكثر توفيقا كلما

أمكن استشارة عدد أكبر من المصالح المتأثرة بهذه السياسة. فوضع السياسة يجب أن يتضمن اشتراك جميع الهيئات التي تتأثر بنتائج هذه السياسة.

ولا يشك أحد في قيمة الهيئات الاستشارية. وقد جاء في تقرير اللجنة لورد هالدن عن أجهزة الحكومة: "إننا نعتقد أنه كلما اعتبرت الهيئات الاستشارية جزءاً لا يتجزأ من التنظيم الطبيعي للوزارة، كان في مقدور الوزراء أن يحصلوا على ثقة البرلمان والجمهور في إدارتهم للخدمات التي يبدو أنها تؤثر باطراد في أرواح جزء كبير من المجتمع".

فماذا يجب أن تكون وظائف مثل هذه اللجان الاستشارية؟ وكيف يتم تكوينها؟ أن هذه اللجان تختص بتقديم المشورة للمسئولين ولكن ليس عليها أن توجههم أو تشرف عليهم. فمسئولية الوزير أمام الجمعية التشريعية يجب ألا ينازعها فيها أحد. فهذه اللجان يجدر أن تقدم مقترحات عندما تعد موضوعات تحتاج إلى عناية، ولكن اتخاذ القرارات أمر يختص به الوزير أو من ينوب عنه.

فهذه اللجان لا تكون إلا لإسداء المشورة فقط، إلا لما تتمتع به من سلطة كما أن هذه اللجان أو الهيئات الاستشارية ليس من حقها الاطلاع على الأمور السرية في الوزارة كما لا تجب استشارتها بشأن المفاوضات التي قد تجرى بين الحكومة وبين دولة أجنبية. ولا يجب أن تخول للجنة سلطة إعلان القرارات المشتركة للجمهور إلا إذا رأى الوزير عكس ذلك.

ومن الخطأ تكوين لجان استشارية لكل فرع من فروع الحكومة.

فالغرض من تكوين هذه اللجان حماية المصالح الخاصة فرأي رجال الأعمال في المشكلات الفنية الهندسية لا يفيد في قليل أو كثير. فيجب مراعاة نقطتين عند تكوين مثل هذه اللجان. فاللجنة يجب:

أولاً: أن تكون صغيرة وإلا أصبحت مؤتمراً تتبادل فيه الخطب لا المناقشات ويجب:

ثانياً: أن تكون ممثلة بمعنى أن يكون أعضاؤها من الحائزين على ثقة المصالح المتأثرة بعمل الوزارة المعنية. وأعتقد أن اللجنة يجب ألا تزيد عن عشرين عضواً وينبغي أن تتكون من قسمين (أ) أغلبية تختارها الهيئات الممثلة في المصالح المختلفة مثل الصناعات التي تتأثر بالإدارة. (ب) أقلية يختارها الوزير التمثيل الهيئات العامة والخاصة التي يستدعي تمثيلها كنوع من الحماية لها.

ولا يجب أن يتدخل الوزير في الأعضاء المنتخبين لأن المقصود من وجود مثل هؤلاء الأعضاء أن يبحثوا سياسته لا مجرد الموافقة عليها. ويجب تعويض الأعضاء بمنحهم مكافآت عن الوقت الذي ينفقونه في اللجان. ولكن هذه المكافآت يجب ألا تكون من الضخامة بحيث تصبح هدفاً في حد ذاته.

أما فيما يختص بوظائف هذه اللجان الاستشارية فهذا موضوع دقيق لأن ذلك يعتمد إلى حد كبير على شخصية الوزير وكبار موظفيه. فالوزير القوي سيعرف كيف يستخدم اللجان التي يتعامل معها على أساس أنها منبع لا ينضب من المقترحات والآراء، أما الوزير الضعيف فإنه إما أن يحاول أن يتجنب هذه اللجان بسبب خجله أو أن يقبل آراءها باعتبارها ممثلة للرأي العام، دون أن يبدي اعتراضاً في حالة عدم الموافقة عليها، لأنه

لا يجرؤ على تحمل نتيجة ذلك. ولكني لا أعتقد أن خطر ذلك يفوق خطورة العلاقة التي تكون بين الوزير الضعيف وموظفيه الدائمين وفي تلك الحالة الأخيرة تكون قيمة اللجنة في أنها بمثابة مراجعة إضافية على حدود أية بيروقراطية تحاول أن تتجنب الرأي العام بأية طريقة.

واللجنة يجب أن تختص بتقديم مشورتها في كل مشروع قانون مقترح ويجب عقد مؤتمرات يحضرها الوزير وموظفوه وأعضاء اللجنة لدراسة مشروع القانون قبل تقديمه على أن يترك للوزير إما رفض المقترحات أو قبولها. وقد يؤخذ رأي اللجان الاستشارية فيما يتعلق بسياسة الحكومة العامة. ويتوقف هذا إلى حد كبير على موقف الوزير. ولو شاء الوزير أن يتصرف دون استشارة اللجان فلن يقدر أحد على منعه.

وقد تخول هذه اللجان سلطة تقديم الاقتراحات، وربما أمكن الاستفادة من هذا الإجراء إلى أقصى الحدود. ويجب أن تتضمن هذه الاقتراحات أكبر عدد ممكن من المشاكل. كما يمكن الاستفادة من اللجان الاستشارية في مسائل أكثر التصاقاً بالناحية الفنية. فمن المعروف جيداً أن نشاط الدولة قد تزايد بحيث حول اللوائح التفصيلية المتشعبة إلى إجراءات إجمالية تقوم الهيئات المسئولة بوضع تفاصيلها. ومن الضروري إلى حد كبير أن نحمي الجمهور من إساءة استخدام هذه السلطات. وتنادي السياسة الحكيمة بإيجاد هيئات استشارية تتمتع بكفاءة ممتازة، وتدلي هذه الهيئات برأيها فيما يتعلق باستخدام السلطات الممثلة.

وتصدر جميع الدول العدد الهائل من اللوائح القانونية التي تتطلب

تعليقات واقتراحات محلية لا تقدر بثمن. وأني اقترح توسيع أفق هذه اللجان الاستشارية. على أن يتم تعيين أفرادها واختيارهم من الهيئات الممثلة التي يهمها الأمر، لا عن طريق الوزير. ونحن في حاجة إلى هيئات استشارية محلية تنظر في شئون التعليم والمواصلات والصحة وغيرها.

ولكي تنجح هذه الهيئات المحلية في إجراءاتها يجب أن يقدم لها المسئولون العون المطلوب. ويجب أن تتمتع هذه الهيئات بالوسائل التي تمكنها من الاجتماع بانتظام. كما يجب أيضاً أن يكون لها مكان تجتمع فيه. ويجدر بالمسئولين أن يتيحوا لها فرصة نشر تعليقاتها واقتراحاتها. واعتقد أنها ستحقق من النجاح ما يحول بين الحكومة وبين إصدار القرارات التي يتم قبولها على مضض.

إن هذه الإجراءات تحول دون تردي السلطة في هوة الفوضى سبب تقسيم السلطات تقسيماً لا نهائياً. وهي تحول أيضاً دون ظهورها في صورة السلطة الأوتوقراطية. فهذه الإجراءات تعرض السلطة لضغط الآراء الحقيقية التي لا تخطيء، كما أنها تحقق روابط أكيدة محددة بين مصالح الناس وكنائسهم، ونقاباتهم العمالية، وبين الحكومة المركزية. وإلى جانب هذا نجد أنها تخضع نشاط الحكومة للنقد والتحقيق الدائمين، كما أنها ستحقق مزيداً من اللامركزية في مجال الوظائف. وفي النهاية سيجد المسئولون المحليون –في صراعهم مع السلطة التنفيذية المركزية– أن هناك هيئات تؤيدهم بطريقة لا يستطيع الوزراء إزائها تجاهلهم

إن هذه الهيئات واللجان ستقوم به –على العموم– بتفسير القانون

وستشرح النتائج التي تتمخض عن صدور اللوائح وفي ضوء التجارب، ستؤسس هذه اللجان أنماطاً من التقاليد تؤثر –بطريقة حية– على معنى القانون وتفسير هذه الهيئات للقانون معناه أنها ستضع القانون بنفسها، ذلك لأنها ستسلط الأضواء على ثمار القانون الحقيقية وهي ثمار يعرفها جيداً أولئك الذين يعانون منها.

ومن أجل هذا ستقوم تلك الهيئات بتحديد الطريقة التي يتم بها تطبيق القانون، وستشير إلى التغييرات والتعديلات الضرورية التي يجب إجراؤها. أنها تعتبر بمثابة تحذير للسلطة التنفيذية، وتشجيع لها في نفس الوقت كما أنها ستساعد السلطة التشريعية لأنها ستقدم لها (أي السلطة التشريعية) مجموعة الحقائق والوقائع التي يمكن أن تساهم في وضوح النقد. وأحب أن أشير إلى أن هذه اللجان – سواء أكانت مركزية أم محلية تقوم بدور التأثير لا بدور الحكم، فهي تقدم الآراء وتوصلها إلى المسئولين بدلاً من أن تقوم بالتشريع أو الإدارة.

-٨-

إن الطابع الذي يميز الدولة الحديثة على الدوام هو وجود سلطات ثانوية لها الحق في إلزام المواطنين، وكأن هذه السلطات الثانوية تقوم برسم لوائح القوانين الخاصة بالدولة، وهذه السلطات أعلى من السلطة العامة التي تقوم بسن القوانين.

لقد حدث هذا الوضع نتيجة للأعباء المتزايدة الملقاة على عاتق السلطة التشريعية الحديثة. فليس لدى برلمان إنجلترا أو برلمان ألمانيا أو

جمعيات فرنسا الوقت الذي يتيح لها جميع اللوائح المفصلة الدقيقة. فالجمعيات التشريعية الحديثة لا تستطيع -نظراً لحجمها- أن تضع التفاصيل الفنية. كما أنها لا تستطيع أيضاً أن تتكهن بطابع المشكلة التي قد تنجم عن إحدى اللوائح، وفي مثل هذه الحالات يتحتم أن تتمتع الهيئة التنفيذية بالسلطات المطلوبة على أن يتم تحديد الفرع الذي تخول له هذه السلطات ولا يستدعي الأمر أن ينفذ هذا الإجراء بصورة دائمة. ومعنى -هذا على سبيل المثال- أن ملك بريطانيا سيصدق في البرلمان على ثمانين لائحة كل عام. هذا بينما تقوم السلطة التنفيذية بإصدار عدد من الأوامر والأنظمة يربو على لوائح الملك بمقدار ثلاثين ضعفاً على وجه التقريب.

إن أعمال الدولة أشبه في الواقع بالأعمال الخاصة، ومن ثم يصدق عليها قول البروفسور دايسي حين يؤكد أن المسئولين في الدولة يحتاجون إلى حرية التصرف التي يتمتع بها الشخص الذي بدير عملاً لحسابه الخاص ونحن في حاجة إلى:

(أ) ضمانات تحمينا من صدور أحكام لا تطاق أو لا تستدعيها الضرورة.

(ب) ضمانات مناسبة تحول دون طغيان الامتيازات القضائية طغياناً لا داعي له.

ويجب على الجهات التي تصدر القوانين أن تهتم على الدوام بالمصالح التي تتأثر بالقرارات التي تصدرها هذه الجهات. وهنا تكمن أهمية اللجان الاستشارية التي تحدثت عنها سابقاً. ولا يجب أن نسمح لجهة من الجهات

بأن تصدر أحكاماً إلا بعد أن يتم عرض هذه الأحكام على اللجان الاستشارية لتقوم الأخيرة بفحصها وإصدار رأيها فيها.

فإذا ما صدقت اللجان الاستشارية على هذه الأحكام. اتخذت بصددها الإجراءات المعتادة. وهي الإجراءات الخاصة بالنشر والإعلان. وإذا ما رفضت اللجان الاستشارية هذه الأحكام وجب أن تحول إلى الجمعية التشريعية. وفي هذه الحالة يجب ألا تنفذ هذه الأحكام إلا بعد أن تصدر الجمعية التشريعية قراراً يؤكدها تأكيداً صريحاً.

وتتلخص مزايا هذا الإجراء في أنه يتيح فحص الأوامر فحصاً دقيقاً بواسطة الذين يتأثرون بنتائجها. وهذه الإجراءات تمنع المسئولين من فرض إرادتهم على المجتمع دون وجود قيود تكبح جماح تجاربهم الخاصة المحدودة.

ويجب أن تكون هناك تنظيمات دائمة لضمان إذاعة الأوامر بطريقة غير ناقصة. وبالرغم من أن المواطنين –في الدولة الحديثة– يلمون بجميع قوانينها من ناحيتها النظرية إلا أنهم يعانون من الجهل حينما يحين الوقت لتطبيقها. ومن ثم اقترح أن تقوم الجهات المختصة بتفسير مقترحاتها أثناء عرضها على اللجان الاستشارية. ولا أعتقد أن جميع أصحاب المحال في لندن يقرأون باستمرار "لندن جازيت".

ولنتجه إلى ميدان آخر من المشاكل التي تختلف بعض الشيء عن المشاكل السابقة، ولنتحدث عن الهيئات المحلية والهيئات الخاصة التي تتمتع بسلطة سن القوانين. فمانشستر تستطيع وضع قوانين فرعية، وفي مقدور كليات أكسفورد وكمبردج وسكة حديد الجنوب أن تقدم على إجراءات

مماثلة، فكيف نستطيع أن نحمي أنفسنا من سوء استغلال هذه الجهات للفرص المتاحة أمامها؟ فمما لا شك فيه أنها ستقدم على إجراءات غريبة.

إن الصعوبة تنحصر في أننا نريد أن نحول دون ظهور تشريع يغلب عليه طابع الغباء. وأمامنا في الوقت الحالي نوعان من الوقاية. والطابع الشرعي لأي قانون فرعي قد يتعرض للاختبار في المحاكم. ويتحتم أن تعرض القوانين الفرعية على بعض الجهات الحكومية المعنية بالأمر، وهذه الجهات قد ترفض التصديق على هذه القوانين الفرعية.

-٩-

نستنبط من كل ما سبق أن كل دولة تعتمد إلى حد كبير على المميزات التي يتمتع بها موظفوها الرسميون. إن الإدارة، وتصريف شئون البلاد، بمثابة العنصر الأساسي الذي تعتمد عليه الدولة. ولابد من أن يهتم الذين يطبقون القانون بفضائل هذا القانون.

كيف نختار هؤلاء الموظفين الرسميين؟ هل نجعلهم في صورة هيئة دائمة لا تستطيع السلطات التنفيذية إجراء تعديلات عليها؟ أم نجعلهم في مناصبهم رهناً بمشيئة هذه السلطات، حتى تضمن الأخيرة تعاطفهم معها ومعونتهم لها؟

لا شك في أنه كلما قل تحكم السلطة التنفيذية في مسألة تعيين الموظفين الدائمين كان ذلك أدعى إلى استفادة الدولة من هذا الإجراء. أن الخوف من عدم الاستمرار في المنصب قد يحرم الدولة من أصحاب الخبرات التي تكفل لنا كفاية في تصريف الأمور، ولن يحس أصحاب

الكفايات والمميزات الشخصية بالرغبة في العمل في ميدان لا يضمنون فيه استمرار وظائفهم؛ والافتقار إلى نظام مقرر سيغري السلطات التنفيذية على الدوام بإخضاع القانون لمصالحها الخاصة. ويتضح من التجارب التي مرت بها كل الدول الحديثة أن سلطة التحكم في تعيين الموظفين تؤدي إلى إفساد الحياة العامة طالما احتكرتها السلطات التنفيذية السياسية.

وما لم تكن هيئة الموظفين الرسميين بمنأى عن تحكم السلطة التنفيذية، فإن اهتمام الوزير لن ينحصر في مشاكل وزارته، وإنما سيسعى جاهداً ليكافئ الموالين له والاتباع. وفي هذه الحالة، سيظهر في كل دولة جيل من الرجال الذين يعيشون على خدمة هذا الحزب أو ذاك لقاء بقائهم في مناصبهم فترة محدودة. هذا في الوقت الذي يفتقرون فيه إلى المران والكفاءة. ومن الواضح أيضاً انهم سيستغلون المناصب التي يشغلونها ليملأوا جيوبهم بالمال بدلاً من تأدية الواجبات الملقاة على عواتقهم.

من أجل هذا يجب أن تخضع خدمة الدولة القانونين محددين:

إذ يجب ألا يقوم الأفراد الموجودون في الوزارة أو فروعها السياسية بمهمة الاختيار والتعيين. ويجب أن يتم التعيين في ظل لوائح تضيق الخناق إلى أقصى حد ممكن في وجه المحسوبية. ولا أعتقد أن أحداً يشك في أن مبدأ المنافسة المفتوحة هو المبدأ الوحيد الذي يحقق هذه اللوائح.

ويتطلب هذا أن يعتمد التعيين على الأساس الوحيد التالي: وهو القدرة على النجاح في الاختبارات التي تلائم الوظيفة الشاغرة. ويبدو أن التجارب قد دلت على أن هذه الاختبارات تحقق مزيداً من النجاح إذا ما

اهتمت باختيار أصحاب الكفايات العامة بدلاً من بذل المحاولات –مثلاً– مقياس الكفاية المطلوبة لوظيفة من الوظائف مثل وظيفة مساعد في وزارة الخارجية. إن قوانين الوظيفة قد تتحدد في الوقت الذي تتكشف فيه الموضوعات الخاصة بها. ويجب أن يتم اختيار الموظفين عن طريق هيئة يتمتع أعضاؤها بمثل ما يتمتع به القضاة. (من حيث بقاؤهم في مناصبهم) ومن ثم فإن ممارسة السلطة شيء لا تتمتع به الهيئة التنفيذية إلا بعد تعيين الموظف في وزارته أو مصلحته. أما مهمة اختيار الموظف فمسألة تخرج عن حدود اختصاصاتها تماماً.

وهنا تبرز مسألتان على جانب كبير من الأهمية. فنحن نستطيع تقسيم الوظائف العامة إلى فئتين كبيرتين. فهناك عدد كبير من الأفراد الذين سينحصر عملهم في نسخ الرسائل، وملء الخانات والأرقام في الحسابات. وفي مقابل هذا تجد فئة قليلة العدد تعتمد وظائفها على العمل الخلاق. وأفراد هذه الفئة يرسمون السياسة ويقومون بالأبحاث والتحقيقات، كما أنهم يضعون القرارات. وتتألف أغلبية أفراد هذه الفئة من الناس تلقوا تعليماً خاصاً يؤهلهم لهذه الأعمال. ونفقات هذا التعليم تجعله –في ظل الدولة الحديثة– قاصراً على الطبقات الوسطى والعليا ومن ثم لا يأمل العامل العادي في أن يرسل ابنه إلى جامعة أكسفورد أو كمبريدج ليتلقى تعليمه هناك، وما لم تكن الدولة متشبعة بالروح الديمقراطية بحيث تصحح هذه الأوضاع فإن المناصب الفعالة في الدولة ستكون قاصرة على طبقات المجتمع المترفة وسيؤدي هذا إلى نتيجتين:

(أ) لن تعبر التجارب التي يعتمد عليها هؤلاء الموظفين عن أفراد المجتمع بأكمله.

(ب) ستكون المشورة التي يقدمها هؤلاء الموظفون للسلطة التنفيذية محدودة الأفق.

كيف نصحح مثل هذه الأوضاع الخاطئة؟

أعتقد أن المسألة مسألة وقت، فإنه كلما سارعنا بالاعتراف بحق المساواة في التعليم، اتسع الأفق الذي نختار منه المسئولين الذين سيصبحون في نفس الوقت أقرب تمثيلاً لمظاهر الحياة الاجتماعية المتعددة. غير أني أؤمن –قبل كل شيء– بأن العلاج يكمن إلى حد كبير في نظام اللجان الاستشارية التي تحدثت عنها سابقاً، فهناك سيضطر المسئول إلى قياس معارفه وتجار به على ضوء معارف وتجارب متعددة متسعة الأفق، وسيقل اعتماده على قراءة التقارير وعلى الجدل الذى يثار في مكتبه وهو يحاول الوصول إلى نتائج، وستزايد اعتماده على الاتصال الشخصي برجال الأعمال وأعضاء النقابات العمالية والأطباء والمربين في المدارس.

ونستطيع أيضاً أن نصف نوعاً آخر من العلاج. يقول سير وليام بيفريدج "إن الوظيفة الحكومية بمثابة مهنة" وبودي لو تمتعت هذه المهنة بالدراية وحققنا وجودها على ضوء هذه الدراية وهذا يتطلب على ما أعتقد، مزيداً من التجارب التي تجري في الميدان الخاص بفنون الإدارة العامة، ويقتضي هذا تفكيراً جماعياً في مشاكل الحكم، كما يقتضي بذل مزيد من المحاولات الربط هذه المشاكل بأوفر قسط من التجارب، ويتحتم

أيضاً أن يستمر التفكير الخاص بمهمة الشخص المسئون طبقاً للنهج العلمي الذي يتم استكشافه ودراسته.

ويجب أن نسمح للموظف المسئول بأن يكتب ويؤلف ويضع –في ظل الظروف الملائمة– دراسات خاصة بالتنظيم الحكومي، ومن الواضح أننا لا نستطيع أن نسمح لكاتب في وزارة المالية على سبيل المثال بأن ينقد الميزانية الخاصة بوزارته، غير أنني لا أجد سبباً معقولاً لمنع هذا الكاتب من الإشارة إلى التعديلات التي يرى إدخالها على شكل التنظيم الخاص بوزارة المالية.

ولقد أشار سير أيان هاملتون إلى غباء الرقابة المعمول بها في إنجلترا والتي تحرم الضابط في الجيش من إذاعة نقد فني خاص بوزارة الحرب إلا بعد تقاعده، وهذا التقاعد يجعل مسألة النقد مهمة فات أوانها ولنتحدث الآن عن مطالب ثلاثة على جانب كبير من الأهمية:

(أ) إن الشيء الذي يحتاج إليه الموظف المسئول هو صفاء الذهن والقدرة على توطيد علاقات جديدة واستيعاب ما يتعرض له من تجارب لم يتعرض لها من قبل. ومن الخطورة بمكان أن يقبع الموظف في مكتبه عاماً بعد عام حيث تعرض عليه المشاكل في صورة موضوعات مدونة على الورق فإن هذا الوضع يهدد صفاء الذهن الذي تحدثنا عنه. وإن تغيير نوع العمل، والمكان الذي يعمل فيه الموظف، أمر على جانب كبير من الأهمية ويجب أن يكون في مقدور الموظف المسئول أن يتحرر عقله من وطأة التفاصيل. إن الرجل الذي يقضي واجبه بأن يبرق برسائله إلى كندا من

هوايتهول يتحتم عليه أن يزور كندا. وعلى الرجل الذي سيدرس المشاكل المتعلقة بعصبة الأمم أن يعمل في جنيف لمدة عام.

(ب) يجب أن تكون هناك علاقة حيوية بين الخدمات العامة والجامعة. والفائدة التي نجنيها من هذه العلاقة هي فائدة مزدوجة. فالجامعة هي المكان الذي نستطيع أن نناقش فيه مشاكل الحكم – بطريقة فعالة– على ضوء العلوم السياسية متخففين من عبء الجو السيكولوجي الذي يحيط بهذه المشاكل خارج الجامعة. وفي الجامعة نستطيع أن نضع هذه المشاكل داخل إطارها التجريدي الذي يتعذر أن تجده في الخارج. وهناك نستطيع أن نطلع أيضاً على الاطار التاريخي الذي مهد لهذه المشاكل. وأعتقد كذلك أن في استطاعة الجامعة أن تساهم –بأوفر نصيب– في تدريب المسئولين.

(ج) يجب تقصير مدة خدمة الحكومة لأن امتدادها إلى سنين عديدة يجعل طبقة المسئولين القدامى فئة لا تعترف بكل ما هو جديد. وأحب أن أقترح أننا لا يجب أن نسمح لموظف بالبقاء في منصبه – خاصة إذا كان منصباً ذا مسئولية– بعد بلوغه الخامسة والخمسين، اللهم إلا إذا كان رجلاً يتمتع بمميزات غير عادية.

-١٠-

إذا ما تطلعنا إلى الأمور من الزاوية النظرية البحتة، وجدنا أنه ليس هناك ما يمنع قيام هيئة واحدة بجميع وظائف الحكومة الضرورية. وفي استطاعة هذه الهيئة أن تحتفظ بموظفيها المحليين الذين يتصلون بها مباشرة

ويطبقون الحلول المطلوبة، وهي حلول تتمشى مع اتجاهات هذه الهيئة. إن هذا الوصف ينطبق بالفعل على الحكومة المحلية بفرنسا. والواقع أن تاريخ السياسة الإقليمية في فرنسا هو إلى حد كبير تاريخ الثورة على الدمار الذي لحق بالمقاطعات من جراء سياسة باريس. والاعتقاد السائد في فرنسا هو انه إذا ما لم تقم السلطات المحلية بممارسة نشاطها الفعال فإن السلطة المركزية ستقضي على عنصر الابتكار لدى السلطات المحلية، كما أنها ستقضي على المعارف والمصالح المحلية التي لا تستطيع السلطات بدونها القيام بوظائفها الملقاة على عاتقها.

إن وجود نظام الحكم المحلي في دولة على جانب كبير من الأهمية. ولن نحقق جميع المزايا التي يكفلها الحكم الديمقراطي إلا إذا اعترفنا أولاً بأن المشاكل التي تتعرض لها الدولة ليست بالمشاكل المركزية في مجموعها، وأن النتائج التي تنجم من المشاكل -التي لا تدخل في عداد المشاكل المركزية- تتطلب حلولاً نابعة من صميم المكان الذي تنبثق منه هذه المشاكل.

وهناك ما يدعونا إلى الإيمان بأن الحكم المحلي القوي يحقق مزايا جمة. فإننا لا نستطيع أن نجعل الرجل العادي يحقق وجوده كمواطن نافع إذا انحصرت علاقته بالحكومة من مجرد التصويت كل أربعة أو خمسة أعوام حين يحين موعد الانتخابات القومية بل يجب أن تكون علاقته بالحكومة أمراً يتصل به اتصالاً مباشراً وبدون هذا سيضمحل اهتمامه بالإجراءات السياسية. وأن الحكم المحلي يكفل دروساً لا يكفلها النوع المألوف من الحكم، وهو يحقق علاقة وثيقة بين مجموعة المواطنين ومجموعة الأشخاص

الذين تقع على عاتقهم مهمة وضع القرارات. ومن الواضح أن النظام المركزي المتطرف هو في الواقع نظام بيروقراطي لا أكثر ولا أقل. ومهما بلغ الطموح بالمجالس التشريعية في العالم فإنها لن تتمكن إلا من تناول الخطوط العريضة للمشاكل المحلية، وستعجز عن تناول المشاكل بطريقة تفصيلية، لأن تطبيق التفاصيل أمر متروك للفروع والأقسام.

غير أن ترك السلطة في يد الطوائف المحلية الإقليمية مهمة محفوفة بالمخاطر. فالتوحيد في السياسة العامة أمر يسير بطبيعة الحال، ومن السهولة بمكان أن تعثر على حل واحد وتطبقه في كل مكان بدلاً من وضع حلول متعددة، ثم محاولة تطبيق كل حل من هذه الحلول على حدة، وهناك صعوبة أخرى تتمثل في أن التطبيق المحلى يخضع بسهولة للنفوذ الضار الذي قد يفرضه بعض الأشخاص الأقوياء أو بعض الهيئات. وتاريخ المدن الأمريكية، بل والولايات الأمريكية أصدق دليل على هذا الاتجاه الخطر، وقد لا تستطيع أيضاً أن تقنع الهيئة المحلية بالاستفادة من السلطة التي تتمتع بها واستخدامها في الأغراض التي تخدم السكان.

وليس هناك –في مجال المشاكل التي تعترض الحكم المحلي– ما هو اعقد من مهمة عدم تحديد المناطق التابعة للحكومة المحلية. والاكتشافات العلمية تجعل الحدود التاريخية الموروثة أمراً بالياً لا يتمشى مع مقتضيات العصر، ولم يعد للاعتبارات الجغرافية ما كان لها من أهمية، فإقامة جسر على نهر أو حفر نفق في جبل يؤدي إلى إزالة أثر العوائق الجغرافية هذا بالإضافة إلى استخدام السكك الحديدية والطائرات.

وتتطلب كل منطقة، سواء أكانت ريفية أم حضرية، وضع تخطيط لها على أساس وظائفها المتشابكة، كما أن أسلوب الإدارة يجب أن يفسح المجال على الدوام للتعاون بين المناطق للبت في المصالح المشتركة بينها. ويجب ألا يعين الأشخاص المسئولون عن المبادئ العامة التي تطبق، بل يقوم المواطنون بانتخابهم؛ وحينئذ يمكن تقسيم المدن إلى أحياء انتخابية مناسبة بحيث تتيح صلة كافية بين النائب والناخب.

وإني أرى أن يكون الانتخاب في الحكومة المحلية على نسق المجلس النيابي الحديث، أي أن يتفرغ النواب لعملهم وأن يتقاضوا أجراً عليه. لأننا إذا أخذنا بمبدأ العمل المجاني فإننا سنجد أن أعضاء الهيئات المحلية سيكونون من الطبقات الثرية في المجتمع، وسيكون عملهم منحصراً في الأشياء التي تهمهم، ولا يشمل احتياجات المنطقة، فهم سيعملون على إنشاء نظام رائع للمجاري والطرق الجيدة ولكنهم لن يهتموا بالتعليم أو المكتبات.

ولابد أن يتمتع المرشح الذي ينجح في انتخابات الحكومة المحلية بما يمكن أن نطلق عليه لفظة "الكفاءات المتعددة"، بدلاً من أن يتم اختياره على أساس اختصاصه بموضوع واحد. فالتعليم، والصحة والنقل، والإسكان، مسائل متداخلة لا نستطيع أن نفصل كلاً منها عن الأخرى دون التعرض لبعض الأخطار. ويجب أن يتم انتخاب المرشح بطريقة مباشرة بدلاً من انتخابه بطريقة غير مباشرة إذ لابد من وجود علاقة وثيقة بين الناخب والمرشح، هذا إذا أردنا أن نحقق إشرافاً ديموقراطياً على

السياسة المرسومة. والهيئة التي يتم انتخابها بطريقة غير مباشرة تتحول في النهاية إلى هيئة استبدادية.

ومن الواضح أن على الحكومة المركزية أن تحتفظ بالسلطة التي تتيح لها الإشراف على أعمال السلطات المحلية، فما مدى ذلك الإشراف؟

هناك بعض المسائل التي تتطلب قسطاً غير قليل من الإشراف مثل التعليم والصحة العامة والإسكان وما شابه ذلك، والمجلس التشريعي مضطر إلى تحديد المستوى الذي يجب أن تتحقق على ضوئه هذه المطالب، وهناك أيضاً ذلك التغيير الذي يطرأ على الاحتياجات الاجتماعية والذي يتطلب إجراء تعديلات مستمرة على مصادر النفوذ، وعلى المناطق التي تخضع لهذا النفوذ، ومن الضروري أن نجعل المجلس التشريعي السلطة العليا التي ترجع إليها آخر الأمر لتنفيذ التعديلات الواجب إجراؤها، وهناك مسائل معينة لا يصح للسلطات المحلية أن تسيطر عليها بأي حال من الأحوال. فليس للهيئات أن تحاول أضعاف الأهداف التي يرمي إليها تشريع الدولة، وليس لها الحق في وضع تنظيمات خاصة بمسائل ذات طابع مركزي مثل السكك الحديدية والبريد.

ويخيل إلي أن أصلح نظرية تخدمنا في هذه المجالات هي النظرية التي تنادي بأن العلاقة القائمة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية يجب أن تستوحي تلك الرابطة القائمة بين الولايات المتحدة الأمريكية وواشنطون في الاتحاد الأمريكي. ففي الولايات المتحدة الأمريكية تختص السلطات الفدرالية بالنفوذ الاحتياطي وما يتبقى بعد ذلك يدخل في نطاق الإشراف

الذي تفرضه كل ولاية؛ وعلى ضوء هذا الوضع قد تتمتع السلطات المحلية بنفوذ لهم تؤكد النصوص حرمانها منه.

إن القول بأن السلطات المحلية ستتمتع بالنفود المتبقي ليس قفزة في الظلام. لقد كان هذا الإجراء السر الحقيقي في نجاح الجهود التي تبذلها البلديات في ألمانيا. ويرجع هذا النجاح إلى خمسين عاماً مضت، والذين تعودوا على قيود النظام الأنجلو سكسوني سيذهلون عندما يلمسون مدى النفوذ الذي تتمتع به السلطات المحلية في ألمانيا. ولقد استطاعت المدن الألمانية أن تنشئ مسارحها الخاصة، وتقيم خطوط الترام الذي يسير في شوارعها، وتبني مدارس الخدمات الطبية، وتقدم الوجبات لأطفال المدارس. كل ذلك دون الرجوع إلى أية سلطة تشريعية ومن أجل هذا أشاد بعض المسئولين بالمستوى الذي وصلت إليه المدن في ألمانيا.

ولهذا النظام مميزات ثلاث:

أ) فهو يتيح الوسائل التي تكفل إجراء تجارب هامة في ميدان الشئون الاجتماعية مع تحديد المنطقة التي تجرى فيها هذه التجارب، وهذا التحديد معناه تحديد الفشل أيضاً وهذا مما يشجع على ظهور عنصر المبادرة وعنصر الابتكار في المجال المحلي.

ب) يخفف هذا النظام من وطأة المشاكل المحلية على المجلس التشريعي المركزي.

ج) يتيح هذا النظام للهيئات المحلية شعورا بالفخر والاعتزاز لأنها

تحقق –من جانبها– انتصارات تهم الدولة، كما أن هذا النظام يربط الجهود المحلية بالمهام التي تقوم الحكومة بها، ويتحقق هذا الارتباط بصورة أوقع مما هي عليه الآن.

لقد ناقشت مشاكل الحكم المحلي من زاوية الفروع المركزية للدولة. بيد إنني أومن بأن النظام الذي أوضحنا معالمه على هذه الصفحات يتيح الفرص لاحتمالات كبرى من زاويتين اثنتين. وفي استطاعتنا أن نبذل المحاولات لنربط أجهزة هذا النظام بالمستهلك في صورة المواطن، وبالمنتج في صورة الخبير الفني. وليس هناك ما يجعلنا نحجم عن جعل المجلس المحلي محاطاً باللجنة الاستشارية الخاصة به. فتتألف هذه اللجنة من أفراد يمثلون المصالح المختلفة. فاللجنة التعليمية ستتألف بطبيعة الحال من ممثلين عن المدرسين والآباء وخريجي المدارس. أما اللجنة الصحية الاستشارية فإنها ستضم الأطباء، وأطباء الأسنان، ومفتشي الصحة. ولو حاولت هذه اللجنة مراقبة الخطوات التي تخطوها الهيئات الحاكمة بطريقة دقيقة فان مهمتها ستكون في النهاية على جانب كبير من الأهمية. ويجدر بنا أن نكفل لهذه اللجان حق وضع المقترحات وعرضها على المجلس المنتخب ويجدر بنا أيضاً أن تتيح لها فرصة إجراء الاستفسارات وإذاعة البيانات الخاصة بالمسائل المحلية الكبرى.

ما هو طابع الحكومة الذي سيستفيد منه هؤلاء الممثلون الذين تم اختيارهم؟

هنا تواجهنا عدة مشاكل واضحة محددة، واعتقد أن النظام الصالح هو ذلك النظام الأنجلو أمريكي القديم ذلك لأنه يضمن لنا علاقة دائمة

ومباشرة بين الحكومة والرأي العام كما يتيح المشاكل الحكم أفكاراً صائبة، ويقضي على جمود النظرة، ذلك الجمود الذي يسيطر على الأفكار الروتينية المحترفة، كما انه يحول دون إيمان الخبير بأنه هو وحده –دون غيره– الذي يتمتع بكفاءة فنية. وفي استطاعتنا أن تجعل الهواة يقفون جنباً إلى جنب مع الخبراء المحترفين: والسبيل إلى ذلك دفع الأجور لهم، وتعويدهم على التفرغ للعمل الذي يقومون به.

إن الحكم المحلي هو إلى حد كبير الحكم عن طريق اللجان. وهذه اللجان هي المركز الذي تتحدد فيه السياسة. واعتقد أن في استطاعتنا أن ندخل تعديلات على تكوين هذه اللجان بحيث نضمن ظهور الآراء التي تتسم بطابع الخبرة، وفي هذه الحالة سنحصل على مدرسين في اللجنة التعليمية، وسنحصل على أطباء وأطباء أسنان وممرضين في اللجنة الصحية، كما سنجد المهندسين في لجنة الإسكان، وممثلين عن مجلس التجارة المحلي والغرفة التجارية في لجنة المنشآت. واعتقد أن هذه الإجراءات ستجعل نشاط المجالس مركزاً في فهم الكفاءات الفنية وتقديرها، كما أنها تكفل لنا رابطة تربط بين الهيئة المنتخبة ولجانها الاستشارية.

وسأتناول في موضع آخر من الكتاب العلاقة القائمة بين صاحب العمل والمستخدم في الحكومة المحلية، نظراً لأن هذه المسألة ذات طبيعة اقتصادية اكثر من كونها ذات طبيعة سياسية. ويكفي هنا أن أنادي بضرورة إتاحة مجالات أكبر للأفراد ليحددوا لأنفسهم مستقبلهم المهني.

والاعتبارات التي أسلفت ذكرها عند الحديث عن تعيين الموظفين المسئولين في الحكومة المركزية يجب أن تطبق أيضاً في الحكومات المحلية.

وهناك تلك المسألة الهامة التي تتعلق بالمشاريع التجارية التي تتم عن طريق الهيئات المحلية فهناك نوع من الصناعات التي يحمل مجالها طابعاً قومياً، مثل السكك الحديدية والتيار الكهربي، ومن ثم لا يستدعي الأمر تجزئتها، وهناك نوع آخر من الصناعات التي يستحسن إتمامها عن طريق تعاون المستهلكين مثل: الألبان والخبز، وهذا النوع الأخير يتيسر إخضاعه للفحص الذي تقوم به هيئات مستقلة كأن يقوم به مفتشو الصحة الذين يتبعون مجلساً من المجالس.

إن الدولة في حاجة إلى تعاون السلطات المحلية، وهناك عدد من الاتجاهات التي تتيح فرصة تحقيق هذا التعاون. وفي استطاعة السلطات المحلية أن تقدم بعض الخدمات وتؤديها بطريقة مشتركة، وهذه الخدمات تعود بالنفع على السلطات المحلية نفسها، وأكثرها وضوحاً التأمين ضد الحريق. غير أنها تستطيع أيضاً أن تعمل على خفض نفقات الخدمات التي تكفلها وذلك عن طريق الإنتاج التعاوني المباشر، أو عن طريق بيع السلع بكميات كبيرة بواسطة جهاز مركزي. وفي استطاعة هذه السلطات المحلية أن تتعاون –منطقة أثر منطقة– وتدفع معونة مشتركة للجامعات، وفي استطاعتها أيضاً أن تتعود على عقد المؤتمرات (التي يجوز أن تكون أحياناً من أفراد منتخبين ومن مسئولين في أحيان أخرى) وفي هذه المؤتمرات تتم مناقشة المشاكل العامة وبعض المشاكل المحددة.

إن النظم التي أسلفنا ذكرها فيما يتعلق بالهيئات السياسية لا تمثل بطبيعة الحال إلا رقعة ضيقة من الميدان المترامي الذي يدور فيه نشاط الدولة. غير أنها تمثل مع ذلك تلك الرقعة التي يتجسد فيها نفوذ الدولة المباشر وتكمن مزايا هذه النظم في أنها تعترف بأن القانون لا يؤثر إلا على جزء ضئيل من الحياة الاجتماعية، ومن ثم تنص هذه النظم على إحاطة كل جهاز قانوني بهيئات لها حق تقديم المشورة. ولقد تم تشكيل هذه الهيئات بحيث تعرض على الدولة وجهات نظر المصالح المختلفة التي تتأثر بما يتمخض عن قرارات الدولة.

إن الوسيلة الوحيدة التي تحقق للدولة ولاء مواطنيها الأكيد هي أن تظهر في صورة تجعلها تستحق هذا الولاء وتوقف هذا على ما تحققه للرجل العادي وللمرأة العادية من سعادة. والنظم السالف ذكرها تتيح للرجل العادي وللمرأة العادية فرصة الإفصاح عن الأشياء التي يعتقدون أنها تحقق سعادتهم. وسيكون في مقدور الدولة أن تتجاهل إرادة هؤلاء الأفراد العاديين، غير أن تلك النظم ستجعل من هذا التجاهل أمراً أشد عسراً وخطراً مما هو عليه الآن.

## الفصل الثاني

# المؤسسات الاقتصادية

-١-

للمشكلات الصناعية أهميتان من وجهة النظر السياسية. فهناك مشكلة حماية ما أسسته الحقوق الطبيعية للإنسان. فالنظام الصناعي ينبغي أن يرضى مبادئ العدالة، وأن يسنح العامل مستوى كافياً ومأموناً من المعيشة، وأن يوفر له أحوالاً معقولة للعمل، وفرصة كاملة للمساهمة في تهيئة الأحوال التي تعتمد عليها سعادته في العمل، ولا ينبغي أن يشعر بأن حياته تخضع لإرادة رجل آخر. ويجب أن يكون قادراً، بمجهوده على أن يبتاع النفسية وسائل تحقيق ذاتيته، على الأقل في نطاق اعتماد هذه الوسائل على العوامل المادية. ويجب أن تكون السلطة التي تسيطر على مصيره سلطة يسكن تفسيرها على أساس مبدأ أخلاقي.

ومن الواضح أن هذه الأحوال لا توجد في نظامنا الحالي. والطابع العام للصناعة الحديثة يتميز بوجود فصل تام بين الإدارة والعمال. فالعامل ليس له الحق في إبداء رأيه في طرق الإنتاج، وليس أمامه فرصة منظمة للاقتراح.

ولا يغير الحال أن هناك بعض الحالات الاستثنائية، إذ يوجد بعض أصحاب الأعمال الذين يدفعون أجوراً كافية للعمال، ويتيحون لهم فرصة

البت في أحوال العمل، وينظرون إلى رفاهية العمال باعتبارها أمراً له أهمية خلقية عاجلة، ولكن هناك حقائق أخرى منها أن أي تقدم في الرفاهية الصناعية لابد من الكفاح في سبيل تحقيقه كما لو كان هجوما على حصون الرخاء الناتج عن الصناعة.

وقد دلت الأبحاث على وجود فساد وعبث في المجال الصناعي ليس من جانب أصحاب الأعمال فحسب، بل من جانب العمال أيضاً. فالعامل يضطر تحت ظروف العمل السيئة إلى أن يحيد عن الصواب، فهو لا يبذل كل ما في وسعه، لأن النظام الذي يعمل بمقتضاه لا يساعده على ذلك.

وتوجد ثلاثة أنواع من الصناعات.

## النوع الأول:

صناعات تتصل مباشرة بالجمهور ولها طابع احتكاري ولابد من أن تعمل لا للربح ولكن لتقديم خدماتها، ويجب استمرار العمل فيها دون انقطاع. وفي هذا النوع من الصناعات يكون التأميم الوسيلة الوحيدة الممكنة للتحكم فيها. ولا أقصد بالتأميم نوعاً معيناً منه كالذي اتبع في الدول الحديثة بشأن البريد.

## النوع الثاني:

صناعات تنتج سلعاً ضرورية، ولكنها ليست محتكرة، أي يستطيع الأفراد أيضاً أن ينتجوها، ولكن الدولة تهتم بها اهتماماً كبيراً مثل: الزراعة.

**النوع الثالث:**

صناعات تنتج سلعاً ليس لها اتصال مباشر بالجمهور، ويقتصر تدخل الدولة على فرض بعض المستويات المعينة في الأجور وساعات العمل وغيرها، وفي النوع الثاني من الصناعات لا تهتم الدولة اهتماماً مباشراً بمشكلة الربح. فإذا اخترعت إحدى الشركات لعبة للأطفال فإن الدولة لن تسعى إلى تحديد الأرباح التي تنتج عنها.

ولهذا لا أتصور اختفاء المشروعات الخاصة، ولكنها ستخضع الهيمنة أكثر دقة عن ذي قبل، ولكني لا أعتقد أن أي مذهب مثل اشتراكية الدولة أو الاشتراكية النقابية يمثل حقيقة عامة يمكن تطبيقها على الصناعات كلها في جميع الظروف.

وأعتقد أن النظام الجديد سيؤدي إلى القضاء على كثير من المهن ولاسيما في ميدان التوزيع. فالإعلان مثلاً وسماسرة التجارة الذين لا يقومون بالإنتاج أو الاستهلاك يمكن استبعادهم عن طريق تنظيم العلاقة بين المنتج والمستهلك.

ويستطيع بعض الناس أن يكونوا ثروات، ولكن في فترة الانتقال على الأقل، سيخضعون الضرائب باهظة على الدخل ورسوم أضخم على ما يتركونه من ارث عند موتهم. فلابد من القول بإقامة نظام للحقوق يتضمن آن تقوم الدولة بالاتفاق.

وأن تستمد الدولة الثروة اللازمة لهذا الغرض من فرض الضرائب على الأثرياء. ولابد للأغنياء أن يسخطوا في بادئ الأمر فتغيير عادات

المجتمع تثير سخط المتأثرين بهذا التغيير، ولكن كلما ألف الناس الأحوال الجديدة فإن النتيجة ستكون نقل المغزى الاجتماعي من الثروة إلى الخدمات. وسيفضل الناس أن يقدروا على أساس ما يقدمونه من خدمات لا على أساس ما يمتلكونه من ثروات.

وأعتقد أن مثل هذا المجتمع سيكون أكثر ثراء من المجتمع الحاضر. لأن خسائره ستكون أقل وسيكون هناك مستوى أعلى من الشرف، لا يعتمد على حافز الحصول على الكسب كما هو الحال في مجتمعنا الراهن وستوجد الوسائل لجعل اشتراك الناس في الكسب لا يقل عن اشتراكهم في مشقة الحياة.

-٢-

لابد أن تبدأ أية مناقشة لعملية التأميم بالتأكيد على ثلاثة أشياء والعملية لابد أن تبدأ على مراحل. وأعتقد أن البنوك ينبغي أن تؤمم. ولكن هناك أسباباً قوية لتركها في أيد أهلية ولكن تحت إشراف الدولة. وهناك صناعات مثل التعدين وصناعة البترول التي لا جدال في ضرورة تأميمها، ولا يجب أن تبقى قائمة الصناعات المؤمنة دون تغيير لمدة طويلة. فالاختراعات والاكتشافات ستوحي دائماً بإضافات إلى القائمة والحذف منها ولهذا يجب أن نهتم بالمبادئ الرئيسية لا بالتفصيلات، أي بالأسس لا بالبنيان الذي تقوم عليه.

ومن الجوهري في أي مشروع صناعي قومي أن تمتلك الدولة وسائل الإنتاج، وهذا ضروري لسببين، إذ يؤكد ذلك الجهة التي يجب أن تقوم

بالإشراف. ويمكننا من الإصرار على أن المنتجين في الصناعة ليس لهم الحق في النظر إلى الصناعة على أساس أنها مصدر ربحهم فحسب ولهذا لا يمكنهم أن يفرضوا أسعاراً لا تتمشى مع نتيجة المجهود أو الحاجة. كما أن فائض القيمة الذي ينتج عن الصناعة زيادة على تكاليف الإنتاج والتوزيع إنما يؤول إلى المجتمع بصفة عامة.

ولكن في الوقت الذي يجب فيه أن يستلك المجتمع أدوات الإنتاج عن طريق الدولة، ويكون للمنتجين الحق في الاشتراك في الإدارة وفهم يجب أن يساهموا في تهيئة الأحوال التي سيعملون في ظلها، سواء أكانوا عمال مناجم أو صيادلة، أو نجارين، أو محامين. وهم يجب أن يساهموا في مسألة البت في مقدار أجورهم، وساعات العمل، والمرافق الصحية في مصانعهم وطابع المهمة التي سيقومون بها ونوع الرجال الذين سيعملون معهم بل الذين سيعملون تحت إمرتهم ويجب أن يكون العمال أحراراً، حتى يكون لعملهم الأثر الذي يضارع الأثر الذي يتركه الطبيب أو المحامي، ويجب أن تتاح لهم فرصة تقرير مصيرهم وهو حق يجب أن تتمتع به كل طبقة من طبقات العمال، ولن تكون للإشراف عليهم قيمة مالم يكن هذا الإشراف ذا طابع خاص.

ويجب أن تتضمن المساهمة حق المشورة أثناء رسم السياسة فللعمال الذين يعملون في إحدى الصناعات حق التعبير عن وجهات نظرهم والإفصاح عن الشكوك التي تساورهم، ومقاومة القرارات المجحفة إلى حد ما. غير أنهم لا يستطيعون أن يرسموا بأنفسهم سياسة الصناعة التي يعملون

بها، لأن هذه المسألة يجب أن تكون متروكة لهؤلاء الذين يتحدثون باسم المجموع، ومن ثم ليس لعمال المناجم حق تحديد كمية الفحم التي يجب استخراجها في عام من الأعوام. انهم قد يساهمون –بطريقة غير مباشرة– في وضع القرارات التي يتم الوصول إليها، غير أن عملية وضع القرارات نفسها تتوقف على اعتبارات تمس ما هو اكثر من مصالح هؤلاء العمال. أما الإدارة فشيء آخر، فمجرد أن يتم الاتفاق على سياسة معينة يصبح تطبيقها مسألة فنية يساهم في القيام بها المختصون من الفنيين. غير أن هذه المساهمة يجب أن تكون متناسبة مع الكفاءات.

إن الصناعات المؤممة التي تحدث عنها في هذه السطور ستعرض بطبيعة الحال على الجمعية التشريعية للمناقشة وغير أن علاقة هذه الصناعة المؤممة بالحكومة المعاصرة لها ستتخذ شكلاً له طابعه الخاص. لقد سبق لي أن قلت أن مهام الحكومة يجب أن تتم على أساس الوظائف لا على أساس الأشخاص. وتتمثل إحدى هذه الوظائف في الإشراف على إنتاج السلع بمختلف أنواعها. وكلما توحدت طبيعة هذا الإشراف – بخطوطه العريضة– أصبح طابع السياسة الموضوعة أكثر ملاءمة. يجب ألا يكون لنا وزراء متعددون يشرف أحدهم على المناجم، بينما يشرف الأخر على الزراعة ويختص ثالثهم بالبريد.

إننا في حاجة إلى وزير واحد للإنتاج، وزير يقوم بمهمة تنسيق السياسة الخاصة بعدد من الوزراء الثانويين ليقدم نيابة عن مجلس الوزراء مجموعة من الآراء المتناسقة التي تعرض على الجمعية التشريعية وفي حالة

وجود الصناعات المؤممة لن يكون الوزراء الثانويون مسئولين مسئولية مباشرة عن تنفيذ المهام الخاصة بهذه الصناعات، بل انهم سيبلغون هؤلاء الذين يدبرونها فحوى الاتجاهات العامة التي تصر عليها الجمعية التشريعية. وسيتلقى هؤلاء الوزراء من مديري الصناعات المؤممة التقارير الخاصة بالوسائل التي يقترحها هؤلاء المديرون لتطبيق الاتجاهات العامة السالف ذكرها. أي أن الوزراء سيقومون بمهم الإشراف لا الإدارة.

وهنا ينبثق سؤالان على جانب كبير من الأهمية: هل يضمن لنا هذا الإشراف حماية مصالح الدولة؟

لست أشك في هذا فنحن على ثقة من أن الجمعية التشريعية هي التي تسلك السلطة النهائية التي تخول لها حق وضع السياسة الخاصة بالصناعة. وسيكون في مقدور هذه الجمعية التشريعية أن تتحكم في المبادئ التي تكمن وراء توجيهها بطريقة اشد اكتمالاً مما هو معمول به في الوقت الحالي. وسيكون في مقدورها أيضاً أن تنقد الطريقة التي تنفذ بها هذه المبادئ، وستستند في ذلك إلى المعرفة الواعية التي ستتمتع بها. وستجعل أعضاءها على اتصال وثيق بكل مسألة من المسائل الهامة التي تتعلق بسياساتها، وستعرف -عن طريق لجانها الاستشارية- أثر هذه السياسة في الأفراد الذين يهمهم الأمر. أن النظام الذي رسمت معاله على هذه الصفحات يضيف مزيدا من الضمانات الخاصة بالملكية القومية.

أما السؤال الثاني فإنه أكثر تعقيداً من حيث طابعه.

فإذا ما كان الإشراف النهائي أمراً يخرج عن نطاق الصناعة المؤممة

كما أوضحنا فهل سيكون في مقدورنا أن نضفي فعالية على الحكم الذاتي للمنتج، أي على الطبيعة الديمقراطية للمجال الذي يعمل فيه؟

يجب أن نعترف على الفور بأننا لا نستطيع تحقيق ذلك إذا ما كنا نعني بالحكم الذاتي في المجال الصناعي: الإشراف الكامل المطلق على جميع العمليات، وكذلك على السياسة التي تعتمد عليها هذه العمليات بواسطة المنتجين. أن في استطاعتنا أن نسمح لهيئة من هيئات البريد أن تبلغ الدولة بالرسوم التقريبية الخاصة بالخطابات، غير أننا لا نستطيع أن نجعلها تقوم بمهمة تحديد الرسوم النهائية. إنني اعتقد أن إدارة الصناعة المؤممة ستترك إلى حد كبير في أيدي القائمين بها، طالما كانت المسألة منحصرة في المجال العملي. غير أننا يجب أن نضمن دائماً أن المنتجين لن يعمدوا إلى استغلال المجتمع لخدمة مصالحهم الخاصة.

لنتحدث الآن عن المؤسسات الخاصة بالجهاز الإداري للصناعة أننا نجد أن هناك هيئة حاكمة في مجال الصناعات القومية تتركز مهمتها في تنفيذ السياسية التي صدقت عليها الجمعية التشريعية ويجب أن تكون هذه الهيئة صغيرة في حجمها حتى تباشر مهامها بكفاءة، كما يجب أن تتألف من أعضاء يمثلون المصالح المختلفة في الصناعة، كأن يكون هناك من يمثلون جانب الإدارة التي تتسم بالطابع الفني، ومن يمثلون المهن المختلفة، إلى جانب الجمهور، وتعين هذه الفئة الأخيرة بواسطة الوزير القائم بأعمال الفرع الذي تتبعه هذه الصناعة. ويجب أن يقبض الأعضاء أجورهم لقاء خدماتهم، ولابد أن يجتمعوا كلما اقتضى العمل ذلك.

وستقوم هذه الهيئة التي تهيمن على الصناعة بتنسيق الأعمال التي تقوم بها الأقسام المختلفة، أو أنها ستكون بمثابة هيئة استشارية لهذه الأقسام، وستنظر في مشاكلها، وتنقد العمليات التي تقوم بها، وتبلغها بعض الاقتراحات وتطالبها بتنفيذ بعض التجارب، ويجب أن تشرف هذه الهيئة على الجانب الإحصائي للصناعة، لأن ذلك يؤدي إلى تقدير التكاليف تقديراً صحيحاً، ومن ثم يتيسر تحديد الأسعار، ويتم الوصول إلى قرارات تتعلق بالمشاكل المالية، مثل الاحتفاظ باحتياطي ملائم، وتكوين رأس مال جديد وما شابه ذلك. وستقرر هذه الهيئة المهيمنة الروابط التي تربطها بالصناعات الأخرى، ويجب أن تحتفظ هذه الهيئة بفرع يقوم بمهمة التفتيش حتى تتمكن من التحقيق في حالة انخفاض مستوى الإنتاج على سبيل المثال.

وإذا ما تدهورت العلاقات القائمة بين المديرين ومن يعملون تحت إمرتهم، فعليها أن تقوم بدراسة مستقلة للظروف التي لابست هذا التدهور. ويجب أن تحتفظ الهيئة المهيمنة بمنظمة مستقلة للأبحاث، وتقوم هذه المنظمة بإبلاغ أقسام الصناعة كل جديد في وسائل التصنيع وكذلك نتائج بعض التجارب التي تجري في الخارج، والإمكانيات المتعلقة باكتشاف أجهزة جديدة، ويجب على الهيئة المهيمنة على الصناعة أن ترفع إلى الوزير تقريرها السنوي.

وستتصرف الهيئة الحاكمة بوصفها جهازاً يقوم بمهمة التنسيق أكثر من كونها جهازاً إدارياً مباشراً. ويجب أن تقسم كل صناعة إلى مناطق

يتوقف عددها على نوع هذه الصناعة، والمبادئ التي تعتمد عليها في عملها.

وهناك، إلى جانب الهيئة المهيمنة، هيئات إقليمية تقوم بمهام مماثلة لما تقوم به الهيئة المهيمنة، ولكن في نطاق ضيق يلائم احتياجات المنطقة التي ستشرف عليها هذه الهيئة الإقليمية. وستكون هذه الهيئات مسئولة عن إدارة الصناعات القائمة في أحيائها بتطبيق السياسة القومية، بشيء من المرونة التي تتطلبها ظروف الحي الخاصة. ولكني أرى ألا تتحكم هذه الهيئات الإقليمية في مشكلتين هما: الأجور الأساسية وعدد ساعات العمل، لأن هذه المشاكل ذات طابع قومي، كما أنها تتطلب سياسة موحدة من حيث المبدأ.

فليس هناك ما يدعو إلى أن يعمل رجال المناجم في نورثمبرلاند ساعات تفوق عدد ساعات العمل التي يقضيها العمال في مناجم يوركشير، وستقوم الهيئة الإقليمية بتعيين مدير المناجم والمصانع في هذه المناطق. وأعتقد أن المهمة الأولى التي تقوم بها الهيئة الإقليمية هي أن تكون مسئولة مسئولية مباشرة عن مشاكل العمال الذين يعملون في المنطقة التابعة لها.

ويجب أن تتصرف – باعتبارها السلطة الأولى– في جميع الخلافات الصناعية، على أن يكون للهيئة المهيمنة حق إخضاع الخلاف لتشريعها الخاص، ويجب أن تكون هناك أقسام تابعة للهيئات الإقليمية. وتقوم هذه الأقسام بشراء المواد اللازمة كما تقوم بتسويق المنتجات، على أن تتصل هذه الأقسام بكل منجم أو بكل مصنع عن طريق الأجهزة اللازمة ذلك

لأنه من الواضح أن شراء المواد اللازمة بطريقة مركزية يعتبر اقتصاداً في النفقات.

وبعد أن تحدثنا عن الهيئة المهيمنة والهيئة الإقليمية تجيء في المرتبة الثالثة المصانع والمناجم. ويجب أن يخضع المصنع أو المنجم لإشراف مدير يعتبر مسئولاً بطريقة مباشرة عن الأعمال التي يقوم بها المصنع أو المنجم. ويجب أن تنظم العلاقة بين المدير وعماله عن طريق لجنة الأعمال. وليس هناك ما هو بديل عن المسئولية المباشرة التي يقوم بها مدير واحد.

فلابد أن يكون هناك عقل واحد يدبر ويضع الخطط الخاصة بتطبيق القرارات ويكون مسئولاً عن النتائج التي يسفر عنها هذا التطبيق. ومن المؤكد أن المصنع أو المنجم الواحد سيفشل مالم تتركز مسئولية إدارته في شخص واحد.

ولكن لا يعني هذا أن على المدير أن يكون دكتاتوراً مستبدا تترك له حرية التصرف وفقاً لأهدافه المرسومة. إن العامل العادي يتأثر بسياسة هذا المدير أكثر مما يتأثر بقرارات الهيئة المهيمنة أو الهيئة الإقليمية، ذلك لأن سياسة المدير تؤثر عليه بطريقة مباشرة.

وتنحصر المهام التي تقوم بها لجان الأعمال في مجالين: فهذه اللجان تناقش مع الإدارات المشاكل اليومية التي تتعرض لها الإدارة دائماً، مثل الحالات المتعلقة بسوء المعاملة، وكثرة العمل وفي استطاعة هذه اللجان أن تقدم بعض الاقتراحات الخاصة برفع مستوى التنظيمات القائمة في المصنع.

وأريد أن أضيف قائلاً إننا يجب أن تتيح لهذه اللجان حق الاتصال بمدير العمل، وأن يتقاضى أعضاؤها أجوراً لقاء خدماتهم. وفي استطاعتنا أن نحقق مزيداً من النجاح في المجال الصناعي إذا ما استفاد مدير المصنع من خدمات هذه اللجان "لجان الأعمال" وإذا ما حاول أن يأخذ رأيها في الأمور التي تهم المصنع، وإذا ما حاول أن يتفهم وجهات نظرها. غير أن هناك بعض المديرين الذين لا يرحبون بالمشورة واستطلاع الرأي، وهؤلاء لا يصلحون لقيادة مجموعة من الرجال وإنما يصلحون ليكونوا خبراء في ميدان خاص محدود. إننا لا تتحمل الأوتوقراطيين. وإذا ما كان هناك أوتوقراطيون وجب رفع الأمر إلى الهيئة الإقليمية على الفور.

إن التجارب التي نمر بها تدل على أن المشاكل التي ستتناولها لجان الأعمال تتعرض للموضوعات التالية:

١- الأحكام الخاصة بالعمل.

٢- توزيع ساعات العمل -تسجيل ساعات العمل- فترات الراحة بين ساعات العمل.

٣- دفع الأجور.

٤- فض الخلافات والمنازعات.

٥- تنظيم أيام العطلات.

٦- العناية بالحالة الصحية لعمال المناجم والمصانع مثل الحمايات عند فوهة المنجم، وأجهزة الأمان، والتدفئة، والوقاية.

٧- النظام في المصنع والمنجم.

٨- تدريب العمال الجدد.

٩- التعليم في المصنع ويشمل إمداد المصنع بالمكتبات العلمية وتنظيم المحاضرات الخ..

١٠- تلقي الاقتراحات الخاصة بتحسين وسائل العمل، وتنظيمها، وعمل التسهيلات اللازمة لإجراء التجارب على هذه الاقتراحات.

١١- تنظيم الجانب الاجتماعي للحياة في المصنع. (الرياضة – فرق التمثيل الخ ..).

١٢- التفتيش في المصانع (ظروف الإيواء، وعدم وجود مدارس كافية وما شابهها من أشياء تؤثر على سير العمل في المصنع).

ولا يستطيع أحد أن ينكر أن لجان الأعمال هي في الواقع قوة خلاقة ذات نفوذ، وهناك من الأدلة الكثيرة ما يثبت قيمة هذه اللجان. فلقد حققت نجاحاً في ميدان رصد ساعات العمل. كما أنها ساهمت في رفع كمية الإنتاج، وحالت دون ضياع المواد المستخدمة في المصانع، وحالت أيضاً دون انتهاك حرمة القوانين الخاصة بالضمانات والأمان وهناك حالات تثبت أن حوادث السرقة قد اختفت بفضل نشاط هذه اللجان.

ويجب أن نؤكد أن لجان الأعمال هي أساس الحرية في المصنع، والعامل الذي يشتغل في المصنع يحس بالعجز أمام ضخامة التنظيم

الحديث، وهو يستطيع أن يجعل صوته مسموعاً عن طريق مؤسسات تجد فيها أرادته فرصة كاملة للتعبير.

وتبقى مشكلة اختيار الموظفين وطرق التعيين والتسريح في الصناعة المؤممة:

من الواضح أن المناصب الشاغرة يجب أن تملأ عن طريق الإعلان، وأن يكون الأشخاص الذين وقع عليهم الاختيار لملئها مؤهلين للوظيفة، هذا إذا كانت تلك الوظيفة تحتاج إلى مؤهلات خاصة.

ولابد من إيجاد قسم للتعيين يعمل مع الإدارة، ويكون على صلة بالمدارس المحلية والكليات. أما بالنسبة للعمل الكتابي فقد دلت التجارب في ميدان الخدمات المدنية الحديثة على أن عقد امتحانات المسابقة هو أفضل طريقة للتعيين. وإذا تجاوزنا مسائل التعيين والترقية والاختيار للوظائف الفنية وجدنا في انتظارنا اعتبارات معقدة. فالوظائف الصغرى في أي مصنع تنقسم إلى أربعة أنواع:

١- وظيفة "المعلم" أو رئيس العمال. وأقترح أن يعينهم المدير بعد استشارة لجنة الأعمال.

٢- مناصب مساعد الإدارة وهي مناصب تهتم بالتخطيط وليس لها طابع فني ويجب أن تختارها لجنة اختيار خاصة يرأسها المدير ويشترك في عضويتها مندوبون عن الإدارة وعن لجنة الأعمال. ويستحسن أن تكون هذه اللجنة لجنة دائمة للمصنع.

٣- وهناك المناصب الفنية مثل المحاسب أو الصيدلي، ويجب أن تقوم باختيار الصالحين للتعيين فيها اللجنة الدائمة بالمصنع، ويجوز أن ينضم إلى هذه اللجنة عضو يعمل في وظيفة فنية من نفس النوع.

٤- وآخر نوع منصب المدير، وقد اقترحت من قبل أنه يجب أن تعينه اللجنة الإقليمية التي تستطيع أن تقوم بجميع التحريات التي تثبت أن اختيارها كان موفقاً.

أما الترقية فامر مختلف. إذ أن لكل شخص يعمل الحق في احتساب مدة خدمته إلى حد معين، وله الحق أيضاً في الترقية. وأني اقترح في حالة الوظائف الصغرى أن ترشح لجنة الأعمال موظفاً للجنة الاختيار فإذا وافقت على ترشيحه يرقى إلى الوظيفة الخالية. أما في المناصب الكبرى فمن حق لجنة الاختيار أن تملأ الوظيفة الشاغرة بشخص من داخل المصنع إذا وجدت من يصلح لها، ولكن إذا كانت صلاحيته مشكوكاً فيها؛ أو إذا وجد شخص أفضل منه في خارج المصنع، فيجب أن يطرح الأمر للمسابقة الحرة.

ويبدو لي أن مشكلة التنظيم في المصنع المؤمم ستكون أكثر بساطة منها في المصانع الحالية. فمعظم المصاعب الحالية كامنة في أوتوقراطية النظام، فصاحب العمل يستطيع أن يعين أي شخص دون اعتبار للمشرفين على العمل بل أن هؤلاء المشرفين أنفسهم معرضون للاستغناء عن خدماتهم.

ويخيل إلى أن مشكلة النظام في المصنع المؤمم ستكون أيسر مما هي عليه الأن في ظل النظام الراهن. وأغلب المصاعب الحالية تتركز في

أوتوقراطية النظام المعمول به الآن، غير أن المصانع المؤممة تقضي على هذه المصاعب عن طريق استبعاد باعث الربح، وعن طريق وجود لجنة الأعمال. غير أن حالات التوتر أمر لا مهرب منه، وتقوم "هيئة النظام" بالفصل فيها، ويرأس هذه الهيئة شخص لا يخضع للتحيز، على أن ينتدبه المصنع المؤمم من الخارج، ويهمنا إلى حد كبير أن نقضي على هذه العادة الفاسدة التي تتمثل في إصدار الحكم على المتهم في المصنع دون إتاحة الفرصة لهذا المتهم ليدافع عن نفسه، هذا الحكم الذي يصل إلى حد الطرد، ونحن نجد –في اغلب الأحيان– أن الحادث لا يستحق اكثر من مجرد الإنذار.

ويجب أن تقوم نقابات العمال بالتعاون مع الهيئات المهيمنة وبالبحث في مسألة الأجور التي تحدد لكل عامل. ومن الواضح أن هذه الأجور ستخضع لعوامل الطاقة الإنتاجية لكل صناعة من الصناعات. ويجب رفع الأجر في حالة بذل مجهود أكبر، والنظر بعين الاعتبار إزاء الأعمال التي ينطوي القيام بها على خطورة.

ويجب أن تكون هناك هيئات استشارية لهذه المصانع المؤممة، وتقوم تلك الهيئات بإبراز الحاجة إلى إقامة هيئات للأبحاث يتم فيها تبادل الآراء وتطويرها. أننا في حاجة إلى هيئات تقوم بمهمة الأبحاث غير الرسمية وبهذا نستطيع أن نرفع مستوى الخدمات في مجال الصناعات المختلفة.

-٣-

أشرت من قبل إلى أن الصناعات المؤممة ستحتل جزءاً محدوداً في الميدان الصناعي. إذ أنها ستقتصر على بعض الخدمات مثل التعدين،

والسكك الحديدية، والملاحة، وهي الخدمات التي تتضمن عنصر الاحتكار الطبيعي في خدماتها. وسأناقش وضع نظام المستهلكين التعاوني في الدولة الحديثة، كما وضع أساسه روبرت أوين وكما طبق في مخزن روكيديل عام ١٨٤٤. وهذه الحركة تشمل الآن مالا يقل عن ثلث العائلات في بريطانيا.

يمكن وصف الحركة التعاونية بأنها حركة ديمقراطية لإنتاج جميع السلع التي يحتاج إليها أعضاء هذه الحركة، على أن تستبعد فكرة الربح عن عمليتي الإنتاج والتوزيع – فتكون لها مصارفها ونظامها الخاص للتأمين، وتدير مزارعها، وتنتج الأحذية وتخبز الخبز، وتبيع اللبن واللحم والأثاث. وهي تركز الاهتمام على عمليات الاحتياجات العامة التي لا تستغني عنها ربة المنزل، ولا يبدو أنها تغري الطبقات الثرية أو الطبقات الفقيرة جداً، فهي حركة موجهة من أساسها إلى طبقة العمال المتماسكة. ولكن منتجات الحركة التعاونية تتميز بطابعها الموحد المعروف، فالإنسان مثلاً يستطيع أن يؤثث بيته بما يحتاج إليه من أثاث ولكنه أثاث من النوع الذي قد لا يرضي ذوقه، وهناك أيضاً عدد كبير من الخدمات لا تهتم به الحركة، لأنه لا يستخدم على نطاق واسع أو بصورة دائمة. وكذلك يبدو واضحاً أن أسلوب تعاون المستهلكين هذا لا يمكن أن ينطبق بوجه عام على الزراعة وقد ينجح هذا النظام إذا كانت الزراعة على نطاق واسع مثل زراعة القمح، ولكنه لا يجري في الزراعة على نطاق ضيق.

ومشكلة نوع البضائع في الحركة التعاونية هي مشكلة طلب، وهذه الحركة تقضي شيئاً فشيئاً على الاختلاف في الأذواق والمستويات التي

تقسم طبقات المجتمع الآن. ومن الطبيعي أن توجد جماعة من الحرفين لتزويد الناس بما يحتاجون إليه من أشياء خاصة لا توجد في المخزن التعاوني كما لو أراد أحد الأشخاص أن يؤثث حجرته تأثيثاً فريداً أو يزرع حديقته حسب هواه.

أما عن علاقة الحركة التعاونية بالدولة المركزية والسلطة المحلية فإني أعتقد أنه فيما يتعلق بإحدى الصناعات مثل التعدين –التي قلت انه يجب أن يؤمم– يصبح المخزن التعاوني الوكالة الطبيعية للتوزيع، على الأقل في ميدان الاستهلاك المحلى، وبهذا نقطع الطريق على السماسرة والوسطاء الذين يرفعون الأسعار الآن بتدخلهم بين المنتج والمستهلك.

ولا أعتقد أن من الضروري أن نوجد انقساماً كبيراً بين الإنتاج التعاوني، وإنتاج الدولة، فقد يستهلك طرف بضائع الطرف الآخر في حالة ما إذا كانت الدولة هي التي تقوم بالإنتاج ثم توزعها حسب حاجة أعضائها. من الواضح أن هناك بعض المنتجات التي لا تصلح للحركة التعاونية والتي يجب أن تترك الإدارة الدولة، وأوضح مثال لهذا ما نراه من ملكية الدولة للفحم والبترول، فهي تحاول أن تقتصد في استعمالهما. أما أعضاء الحركة التعاونية فهمهم الأكبر ينصرف إلى استهلاكهما استهلاكاً عاجلاً. فما المؤسسات التي تحكم الحركة التعاونية؟ وما الوسائل التي تضمن لأعضائها فرصة كاملة للهيمنة على عملياتها بشكل دائم مع وجود حكم ذاتي كاف لموظفيها؟

أرى أن يكون لكل حي نظام محلي للمخازن يحكمه مجلس تنفيذي

للحي ينتخب أفراده أعضاء الحركة من سكان الحي. ومن الضروري أن يتفرغ أعضاء هذا المجلس التنفيذي طول الوقت وأن يختاروا رئيساً له، كما يجب أن يوجد موظفون للحسابات يرفعون تقاريرهم إلى المجلس مباشرة. وهذا المجلس الفرعي صغير ولكني اعتقد أن ثلث أعضائه يجب أن يكونوا ممثلين لموظفي الفرع. ولقد أثار ذلك جدلاً كثيراً في الحركة التعاونية، ولكني أرى –تطبيقاً للديمقراطية الحقة في الحركة– أن تكون الأوامر خاضعة لإشراف أولئك الذين يتلقونها كما تخضع لإشراف أولئك الذين تقصد بها منفعتهم، ويجب تكوين لجان استشارية كما هو حادث الآن في معظم الفروع، على أن تحول سلطة مناقشة مشكلات العمل مع الإدارة بنفس الطريقة التي تتبع في الصناعات المؤممة.

وتوجد مشكلات كثيرة يجب أن تشترك في بحثها اللجان الاستشارية والاجتماعات العامة. ويجوز للجان الاستشارية أن تكتب تقارير عن نشاط الفرع وأن تنظم النشاط الاجتماعي فيه. ويجوز أن تبحث نشاط الجمعيات الأخرى بقصد اقتباس أفضل ما فيها من نظم، كما أن عليها أن تبحث في شكاوى الأعضاء. وقد دلت التجربة التي قامت بها جمعية ليدز التعاونية على وجود دليل حاسم يثبت جدوى هذه الجمعيات والحاجة إليها. وبالطبع يقوم أعضاء الفرع بانتخاب أعضاء اللجان الاستشارية كل عام.

وتعتبر مشكلات الجمعية التعاونية بسيطة نسبياً في الجانب المحلي، أما في الجانب الاتحادي فهي تثير مشكلات غاية في التعقيد، ولاسيما فيما يختص بعلاقات الجمعيات بعضها ببعض؛ فالمعروف أن جميع الجمعيات

التي تبيع بالتجزئة تتصل كلها بجمعية كبرى للبيع بالجملة عن طريق دستور اتحادي. ولكل جمعية محلية صوت واحد بصفتها جمعية، وأصوات إضافية على أساس ضخامة المبيعات. وتنتخب الجمعيات المديرين وعددهم ٣٢ مديراً لجمعية الجملة، وتمثل جمعية الجملة هذه سياسة جمعيات التجزئة أمام اجتماع مندوبي الجمعيات المحلية الذي يعقد أربع مرات في العام. والمشكلات التي تواجهها جمعية الجملة تتصل بما يلي:

(١) تنظيم العلاقة الديمقراطية مع موظفيها.

(٢) القيام بمجهود أكثر تنسيقاً للتكهن بزيادة الاحتياجات الجديدة.

(٣) نظام أفضل للنقد الداخلي والاقتراحات.

فمن الواضح أولاً –كما أعتقد– أن ما ينطبق على الموظفين في الصناعة المؤممة ينطبق أيضاً على موظفي جمعية الجملة، ولهذا فلهم الحق في عضوية مجلس الإدارة الذي ينتخب أعضاؤه من بينهم، وهذا المجلس يجب أن يمثل مصالح المهن من جهة، ومصالح الإدارة من جهة أخرى.

وثانياً: يجب القيام بمجهود أكثر تنسيقاً لوضع الخطط للاستجابة لنمو الحاجات الجديدة. وهذا واضح في الإعلان بصفة خاصة. فإن ضعف جمعية الجملة يكمن في فشلها في استخدام العقول المختصة المنظمة في الدعاية والإعلان عن سلعها، مع أن دعايتها يجب أن تكون في نفس المستوى من الجودة التي تسير عليها منتجاتها. ومن الممكن أن تستجيب

جمعية الجملة للحاجات الجديدة إذا فطنت كتلة الأعضاء إلى وجودها، ولا يمكن أن تفطن إلى ذلك إلا إذا تدرب الشخص المختص بالتنسيق على الاهتمام بهذه الحاجات الجديدة، وفرضها بطريقة منظمة على مديري جمعية الجملة، وهذا يتطلب موظفين ينشرون التعليم والدعاية، على أن يكونوا من الخبراء وألا يعينوا بالانتخاب. وحبذا لو عين اثنان من المديرين لهذا الغرض.

وثالثاً: اقترحت أن يوجد نظام أفضل للنقد الداخلي والاقتراحات، ولهذا كله أهمية كبرى كلما اتسع نطاق الحركة، إذ تجد جمعية الجملة نفسها في حاجة إلى إيجاد علاقة أكبر بالجمعيات المحلية. وكما قلت يجب على الحكومة المركزية في الدولة الحديثة أن تساعد السلطات المحلية بالتفتيش، والنقد. والاقتراحات، وكذلك يجب على جمعية الجميلة أن تقوم بنفس الشيء لأعضائها المؤسسين. فتحت أيديها المعلومات الكافية التي تعينها على المقارنة بين ما يبذلونه في كل قسم من أقسام عملهم.

ويجب أيضاً أن نقارن الجمعيات بعضها البعض لعدة سنوات، وفي كل نوع من العمل، وأني اقترح أن تكون جمعية الجملة في مركز تتعرف منه ما يحدث في الحركة التعاونية، وهذا يساعد على التقدم. ولكني لا أقصد أن أنال من استقلال الجمعيات المحلية أو أتدخل في شئونها، وهذا يتطلب إنشاء للبحوث في جمعية الجميلة، ليصدر التقارير عن كل نواحي الحركة ويبين الأشياء المستحدثة والأساليب الجديدة. ويشرح ما يحدث في الخارج.

ومن الضروري أن ننبه إلى أهمية الحركة التعاونية في أنها:

(١) تلغي حافز الكسب في نطاق واسع.

(٢) تعمل على جعل تكاليف الإنتاج رخيصة عن طريق إلغاء سلسلة الوسطاء الذين يتدخلون بين المنتج والمستهلك في عملية التوزيع.

ومن مزايا النظام التعاوني أن جمعية الجملة عندما تفكر في إنتاج سلعة معينة فإن ذلك يكون على أساس طلب مؤكد. ولن تضطر إلى البحث عن سوق لتصريفها.

وهناك مسألتان تستحقان البحث:

أولاً: لم لا نطبق النظام التعاوني على الصناعة بأسرها؟ وأعتقد أن نجاح حركة تعاون المستهلكين إنما نجحت لأنها مقتصرة على إنتاج سلع معينة تستجيب لحاجات عامة، وليس الاستهلاك خاص كما هو حادث في الصناعة، ومن الناحية النظرية من السهل أن تتصور الإشراف التعاوني على السكك الحديدية كما تتصورها وهي مؤممة. أما من الناحية العملية فإني أرى أن كل مزايا التعاون يمكن أن نحصل عليها عن طريق اللجان الاستشارية للمستهلكين وأن التأميم يتيح مجالاً أوسع للمنتج من جميع الزوايا.

وثانياً: لن نكتسب شيئاً من جعل التنظيم الصناعي يستجيب النموذج واحد، فهناك فوائد إيجابية في التنويع بسبب ما يقدمه من خبرات.

ويؤدي هذا إلى إثارة مسألة العلاقة بين الحركة التعاونية والدولة فما هي السلطات التي ستكون للدولة على الحركة؟

من الواضح أن الحركة التعاونية يجب أن تقوم بالتزامات الحد الأدنى من الحقوق المدنية التي للدولة. فالأجور التي تدفعها الحركة يجب ألا تقل عن الحد الأدنى الذي تحدده الدولة. ويجب أيضاً أن تخضع لتفاصيل الإنتاج وتنفذ شروط الدولة. ويجب أن تخضع مصانع الحركة التفتيش الدولة بشأن المراقبة الصحية وسلامة العمال.

ويجب أن تتعرض الجمعيات التعاونية للعقوبات إذا خالفت تعليمات الحكومة أو أصرت على الخطأ. أما خارج هذه القيود الضرورية فإن الطابع غير الرسمي للحركة التعاونية يعتبر ميزة كبرى، فمعنى هذا استجابة أعظم للحاجات، ومرونة أكبر، وقدرة أوسع على التحكم لدى الرجل العادي والمرأة العادية. كما أن ذلك يعتبر درساً هاماً، وإضافياً، لفن الحكم فكل ما يفعلانه ينعكس مباشرة على حياتهما. والحركة تخلق مواطنين مبدعين، وكلما نالت الحركة التعاونية التشجيع كلما أدى ذلك إلى توسيع نطاق ما تقدمه من خدمات.

-٤-

تتعدد أشكال المشروعات الخاصة بحيث لا يتسع المجال إلا للإشارة إلى المبادئ الأساسية التي تتحكم في هذه المشروعات. وفي بعض الصناعات يسمح بالإنتاج الفردي، على أن تسوق المنتجات بالطرق التعاونية –كما يحدث في الزراعة الدانماركية – أو عن طريق الدولة أو الجمعيات التعاونية– كما يحدث عندما تبتاع الحكومة البريطانية الصوف الأسترالي. أما في بعض الصناعات، مثل تجارة المعادن النفيسة، فقد يكون من المفيد أن تمتلك الدولة

مناجم الذهب والفضة والأحجار الكريمة، بينما يترك أمر صنعها وبيعها كمنتجات إلى الأيدي الخاصة، وهناك صناعات لا ضرورة لان تتدخل الدولة في أية مرحلة من مراحلها مثل صنع أدوات الزينة وبيعها.

وبوجه عام، يجب أن يكون تنظيم الدولة للصناعات الخاصة موجها إلى حماية ثلاث مصالح عامة. فعليها أولاً: أن تحمي رفاهية المنتج في الصناعة، وعليها أن تضمن له ربحاً كافياً في مقابل عمله، وظروفاً تمكنه من أن يعيش كمواطن – أي أن يحقق أفضل ذاتيته– ويجب أن تمنع تدهوره وتحوله إلى آلة صماء، وهذا ما يحدث الآن في فروع كثيرة من فروع الصناعة. ويجب أن تحول الدولة دون سيطرة الإدارة والممولين.

ويجب ثانياً: أن تحسم المستهلك من الأسعار الباهظة، ومن الأنواع الرديئة للمنتجات.

ويجب على الدولة ثالثاً: أن تحمي المستثمرين من الجمهور. وأني اقترح أن تقوم الشركات على مبدأين: فالمستثمر في احدى الشركات يتسلم سندات تساوي المال الذي يستثمره على أن تضمنها له ممتلكات الشركة. وهذه السندات تجعل من حق حاملها الإدلاء بصوته، ولكن يجب أن يكون التصويت شخصياً –ولا يجوز الإنابة أو التوكيل– أي آن المستثمر يجب ألا يكون مجرد شخص يثق ثقة عمياء في جماعة من المديرين يعرف عنهم القليل، أو لا يعرف عنهم شيئاً على الإطلاق.

ولكن هناك طبقة من المستثمرين الذين ينحصر اهتمامهم في الحصول على عائد مؤكد لا يتغير. وهم لا يرغبون في المشاركة في

المحاضرات الصناعية، ولا يهتمون بتحمل جزء من مسئولية الإدارة. وهم في الغالب يستثمرون أموالهم في سندات الدولة، ويجب أن يتسلموا وثائق السندات بما يوازي أموالهم المستثمرة ويحدد فيها نسبة الفوائد.. وهم ليس لهم حق التصويت في الشركة. أو هم لا يبدون أي اهتمام بأعمالها ما داموا يحصلون على الفوائد المقررة. أما إذا لم تف الشركة بالتزاماتها فإنهم يبدون اهتمامهم وقلقهم.

وبعد استيفاء تكاليف الشركة يكون لحامل الأسهم الحق في المطالبة بصافي الإيراد. والفائض المتبقي يقسم إلى ثلاثة أقسام متساوية يخصص القسم الأول للمستثمرين، والقسم الثاني للعمال والإدارة، والثالث للجمهور، والفائض المخصص للجمهور يجب في رأيي أن يقسم إلى جزئيين – يكون الأول من نصيب الدولة والثاني يخصص لتحسين الشركة، إما بتوسيع نطاق أعمالها أو بوضع مشروع جديد لها. ولكن لا يكفي تخصيص جزء من فائض الأرباح للعال والإدارة فحسب، بل يجب أن يشترك هؤلاء في توجيه الصناعة.

ولتحقيق هذا الهدف يجب أن تخصص نصف مقاعد مجلس الإدارة لممثلي الإدارة المنتخبين وممثلي العمال – على أن يتم هذا على ضوء نسب متعادلة. ويجب أن يتمتعوا بمثل ما يتمتع به أصحاب رأس المال المستثمر من نفوذ. وعلى الحكومة أن تحتفظ به –في جميع الأوقات– بحق إجراء تفتيش على الشركة، ومراجعة الحسابات الخاصة بها، وقياس مدى كفاءتها.

وعلى ضوء هذه الحقائق يصبح تاريخ الشركة بطبيعته نوعاً من أنواع المغامرة الشائعة، وحينئذ تعرف أرباحها وتنشر على الجمهور تلك الإحصائيات الخاصة بما تنفقه الشركة وما تتكلفه، كما أن الأجور والرواتب التي تدفعها ستخضع للفحص كما لو كانت رواتب وزير مع موظفيه، كما أن كفاءتها ستخضع للاختبار الذي قد يجريه أي شخص يكلف نفسه عناء التعرف على الطريقة التي تسير بها هذه الشركة.

وأعتقد أنه يجب علينا أن نعمل على رفع مستوى الكفاءة في العمل، وذلك عن طريق القضاء على الوحدات الاقتصادية الضعيفة من ناحية، والعمل على إدخال التحسينات والتعديلات التي تكفلها الدراية والمعرفة من ناحية أخرى.

ويجدر بنا أن نتحدث في إيجاز عن المزايا التي يكفلها النظام المتعلق بالاستثمار الخاص، وذلك قبل أن نناقش موضوع المؤسسات الحكومية التي يتضمنها هذا النظام. إن النظام الذي تتحدث عنه يحقق التعاون الفعال في كل ميدان من الميادين الصناعية، كما أنه يتيح للعمال ورجال الإدارة والممولين فرصة المساهمة في توجيه المشروعات التي يتم استثمارها. كما أنه يحمي مالك رأس المال، ويحمي مصالح العمال، ورجال الإدارة بأن يضعهم في المكان الذي يتيح لهم فرصة توجيه الصناعة، كما أنه يضمن لهم نصيبهم الكامل من المكافآت التي تدفع لقاء مزيد من الكفاءة، أن هذا النظام يرسم لنا صورة المجتمع يمثل أكبر مجموعة من المواطنين ويقوم بمهمة الاستثمار.

والاستثمار الخاص يرحب بالتجربة بكل ما هو جديد في ميدان الوسائل والمناهج. ولكن ليس هناك من يستطيع في الوقت الحالي أن يدعي أن المستثمر العادي –في ميدان الأعمال الراهنة– يهتم بسير العمل في المشروع الذي يجني منه الربح. وهذا المستثمر لا يسعى وراء الوسائل الحديثة، وهو لا يتتبع الاكتشافات العلمية أو يحاول تطبيقها بالقوة في ميدان العمل الذي يستثمر فيه أمواله. ونادراً ما يحاول توجيه النقد إلى الشركة أو إلى ما تقوم به من عمليات اللهم إلا حين يحرم من نصيبه في الأرباح، ولن يبدي أية معارضة حين يعين مديراً جديداً في الشركة.

كيف تظهر –إذن– علاقة الدولة بالصناعة الخاصة عن طريق المؤسسات؟

نلاحظ أولاً الأغراض التي يجب أن تحققها هذه العلاقة. إن هذه العلاقة تهدف –من ناحية الإنتاج– إلى ضمان الحد الأدنى من الحقوق المدنية للعاملين في الصناعة، سواء أكانوا مديرين أم عمالاً. كما تهدف من ناحية الاستهلاك إلى حماية المواطن العادي أثناء شرائه للسلع الضرورية. وهذه العلاقة تسعى إلى تحقيق ثلاثة أشياء:

١– استمرار إنتاج السلع.

٢– تحقيق ثمن معقول.

٣– ضمان نوع السلع.

ولا يتضمن أي شيء من هذه الأشياء إدخال مبادئ ثورية في ميدان

الصناعة. ولقد انتهى مبدأ حرية التصرف بنشوب الحرب في عام ١٩١٤ وأصبح من المستحيل تحقيقه في إطار المجتمع الكبير. والحقيقة أن المشكلة ليست هي: هل يعتبر تدخل الحكومة أمراً مرغوباً فيه؟ فالحق أن تدخل الحكومة أمر جوهري. وتنحصر المشكلة في الأساليب التي تتبع ليثمر ذلك التدخل.

إن إقدام الحكومة على تنظيم الصناعات الخاصة أمر له مغزاه. ولقد عاصرنا فترة الإشراف على هذه الصناعات والتحكم فيها – وذلك في الفترة ما بين عام ١٩١٤ وعام ١٩١٨ – ومن خلال هذه التجربة عرفنا الكثير مما يتعلق بمسألة استقرار الأسعار والأرباح والأجور. كما بدأنا نكتشف أن الدورة التجارية ليست شيئاً خارجاً عن نطاق السيطرة البشرية.

وفي استطاعتنا أن نقوم بتقدير العرض والطلب، إلى جانب تحقيق الاستقرار في ميدان النقد، وذلك حتى نتجنب تقلب السوق، وما ينتج عن هذا التقلب من شرور. وفي استطاعتنا أن نتحكم في مسألة رأس المال، إذ أن في مقدورنا أن نحدد أهمية بعض المنتجات على ضوء قيمتها الاجتماعية. وفي استطاعتنا أيضاً أن نتحكم في مسألة تصدير رأس المال، خصوصاً إذا كان الهدف الإقدام على عمليات غير مرغوب فيها. ويجدر بنا – إلى جانب ذلك – أن نحاول تحقيق الإشراف المركزي بالنسبة للمواد الخام، وكذلك توزيع هذه المواد بطريقة مركزية. ومن الممكن التحكم في كل صناعة عن طريق مجالس تمثل الصناعات التي تهمنا. وأخيراً نستطيع – فيما يتعلق بالأغذية والمواد الخام الضرورية – أن نعمل على حفظ التكاليف عن طريق التوزيع الإقليمي الماهر.

ولا شك أن وزارة الإنتاج ستكون جوهر هذا الإشراف، وسيكون في مقدور هذه الوزارة معرفة طبيعة الأسعار العادلة. وسيحاول رجالها أن يقوموا بشراء المواد من مصادرها كلما استدعى الأمر ذلك. ومن ثم نتجنب الدمار الذي يجلبه الوسطاء. وستحاول وزارة الإنتاج – خاصة في ميدان المنتجات الغذائية – تثبيت طابع السلعة ومستواها. وفي حالة حدوث نقص في سلعة من السلع تقوم وزارة الإنتاج بالتحكم في مسألة الطلب. وقد تعمل الوزارة على تشجيع الإنتاج عن طريق الإقدام على الشراء بسعر ثابت لعدة أعوام، بدلاً من أن تترك عدداً هائلاً من العملاء وتدعهم يعقدون صفقات منفصلة لا حصر لها، مع مجموعة – لا حصر لها – من المنتجين.

وليس معنى هذا أنني اقترح نظاماً واحداً يمكن تطبيقه في كل ميدان من ميادين الأعمال. فمن الممكن تطبيق أنظمة مختلفة حتى لو كان ذلك متعلقاً بالشراء – المركزي – للمواد الخام. إذ يجوز للحكومة أن تقوم – بنفسها – باستيراد جميع البضائع التي يحتاج إليها المجتمع. ثم تبيع هذه البضائع للمصانع كما حدث لتجارة الصوف في إنجلترا. ويجوز للحكومة أن تتصرف عن طريق عملاء خصوصيين يتقاضون مكافأة ثابتة لقاء عملهم.

ومن الأمور الجلية أن التسويق المركزي للمواد الخام يحقق استقرار الطلب كما يقلل من نفقات التوزيع. ومن الواضح، بصورة عامة، أن كل تجارة تتطلب مناهج خاصة بها، وأنه كلما كانت هذه المناهج نابعة –

بطريقة تلقائية – من طبيعة التجارة كان ذلك أدعى إلى نجاحها.

وفي استطاعتنا أن نؤلف لكل صناعة مجلس إدارة يمثل أربع هيئات: تمثل الهيئة الأولى مصالح الممتلكين، بينما تمثل الهيئة الثانية مصالح هؤلاء الذين يعملون في تلك الصناعة، وتمثل الثالثة مصالح المنتفعين بالمنتجات، وهناك – أخيراً – من يمثل الحكومة باعتبارها هيئة تهتم بالصالح العام للجميع. هذا على أن يكون للمجلس الحق في إصدار الأوامر على أساس موافقة وزارة الإنتاج على ذلك وإشراف الجمعية التشريعية على هذه الإجراءات. فإذا تحقق ذلك كانت أوامر المجلس ملزمة للشركة بأكملها. وأقترح أيضاً أن يكون لكل مجلس من هذه المجالس قسم قضائي يكون من حقه فرض العقوبات في حالة عصيان تعليمات المجلس – هذا على أن تخضع هذه العقوبات لموافقة المحاكم.

فما اختصاصات هذا المجلس الذي نتحدث عنه؟

من حق هذا المجلس أن يتباحث ويصدر الأوامر المتعلقة بالمسائل التالية:

١– الأجور، ظروف العمل، عدد ساعات العمل.

٢– استقرار الإنتاج وتحسينه.

٣– تأليف جهاز لفض الخلافات.

٤– جمع المعلومات المتعلقة بجميع المسائل التي تهم الصناعة.

(أ) الإحصائيات الخاصة بالتكاليف.

(ب) الإحصائيات الخاصة بكمية الإنتاج.

(ج) وسائل التصنيع.

(د) بحوث في كافة الميادين.

٥- تسهيلات خاصة في ميدان المكتشفات الفنية، والتجديد في المناهج والوسائل.

٦- دراسة بعض المشاكل الخاصة بالصناعة ودراسة الوسائل المتبعة في البلاد الأجنبية.

٧- البحث في الظروف الصحية المتعلقة بالصناعة.

٨- الإشراف على المشتغلين الجدد.

٩- رسم الخطط الخاصة بالتعليم الفني بعد فترة الاختبار بالاشتراك مع الهيئات المختصة.

١٠- القيام بمهام الإعلام الخاصة بالصناعة، على أن يتضمن هذا تقريراً سنوياً يرفع إلى وزارة الإنتاج، وهذا التقرير خاص بأعمال المجلس.

١١- القيام بدور حلقة الاتصال بين الصناعة والحكومة.

١٢- التعاون مع مجالس الصناعات الأخرى. فيما يتعلق بالمصالح التي تهم الطرفين.

إن التنظيمات التي رسمنا خطوطها على هذه الصفحات تحقق لنا أكبر ضمان يمكن أن نستخلصه من صناعة خاصة. وبهذه الطريقة تنظم

إجراءات الشركات بحيث تقتسم جميع أرباحها الإضافية مع الجمهور. كما أن أسعارها تخضع لإشراف ينبع من الخارج، إذ تحتفظ الحكومة بحق تثبيت الأسعار. وفي استطاعة الحكومة أيضاً أن تراجع الشركة إذا ما فشلت أو قصرت في كمية إنتاجها أو جودة هذا الإنتاج. إن فكرة تثبيت الأسعار ذات أثر كبير على الصناعة إذ أنها تجبر الشركات الضعيفة على الاهتمام بمسألة الكفاءة في الإنتاج.

ولن يكون للمجلس القومي في كل صناعة السلطة الوحيدة في هذا المجال إذ يجب أن تكون هناك مجالس إقليمية تكمل أعمال الصناعات. ووجود هذه المجالس الإقليمية أمر ضروري نظراً لوجود اختلافات بين طبيعة هذه المنطقة أو تلك، وهي اختلافات لا يمكن إخضاعها لمركز موحد. ومن الواضح أن المجلس الإقليمي لا يستطيع أن يساهم بنصيب في الحلول القومية، ومن الواضح أيضاً أن النتائج الكبرى التي يتوصل إليها هذا المجلس الإقليمي يجب أن يصدق عليها المجلس المركزي أولاً، وإلا لم تصبح سارية المفعول. ولا يحسن بهذه المجالس الإقليمية أن تقوم بالأبحاث لأن هذا الأمر يهم الصناعة بأكملها. ولا يقتضي الأمر أن يتألف هذا المجلس بطريقة معقدة مماثلة للطريقة التي تتألف بها الهيئة المركزية.

إننا في حاجة إلى تقليد صناعي أخلاقي، على أن يرسم خطوط هذا التقليد نفس الأفراد الذين يقومون بتنفيذ سياسة الصناعة، وذلك على ضوء تجاربهم. وأرى أن يتألف المجلس الإقليمي من مائة عضو، وعلى أن تكون الوحدات الكبيرة الممثلة في هذا المجلس مؤلفة من هيئات

المستخدمين والعمال وتقوم وزارة الإنتاج بتعيين ممثلي الحكومة في المجلس، أما ممثلو الصناعات المشتركة فإن تعيينهم يتم عن طريق الهيئات التي تمثلهم. ويجب أن يلتقي الأعضاء أربع مرات سنوياً على الأقل، على أن تقوم اللجان ببحث التفاصيل أسوة بما هو متبع في المجالس البلدية بإنجلترا. ويجب أن تكون هناك مادة في لائحة المجلس تنص على الدعوة إلى عقد اجتماع خاص في أي وقت، هذا إذا ما كانت هناك ظروف خاصة تستدعي ذلك.

ويتطلب كل مجلس هيئة دائمة من الموظفين. وأقترح أن نلحق ستة أقسام عامة بالسكرتارية الدائمة في المجلس. ولابد أن يوجد قسم للمحاسبة يختص بالصناعة، وقسم يختص بالتكاليف، وقسم للبحوث. ولابد أن يهتم بالمشكلات النفسية بالإضافة إلى الجانب الفني من الصناعة. كما يهتم بأساليب البيع وتنظيمها والأمراض التي تنتج عن العمل في بعض الصناعات ولابد أن يوجد أيضاً قسم للتعليم.

وأعتقد أن ما يسمى بالتعاقد الجماعي ستكون له أهمية كبرى. فليس هناك حجة يمكن أن تقوم في وجه إمكان قيام العمال بكافة المهام التي يتطلبها تنفيذ عمل معين بدلاً من أصحاب الأعمال. فهم (العمال) يستطيعون أن يتفاوضوا مع أصحاب الأعمال للقيام بإنتاج سلعة معينة بأسعار محددة وهم يستطيعون حينئذ أن ينظموا مسألتي تعيين العمال وفصلهم وتعيين المشرفين على العمل وتحديد ساعات العمل. ويمكن وضع تنظيمات بشأن الوقت الذي يستغرقه إتمام العمل والعقوبات التي تفرض

إذا لم يتم. فصاحب العمل يستطيع في بعض الصناعات، مثل صناعة القطن أو الهندسة، أن يقدم المواد الخام والآلات ويحدد الوقت الذي يتوقع أن يستغرقه تنفيذ العقد، وأن يساوم على السعر، ولكن عليه أن يعفي نفسه من مسئولية عدد لا حصر له من المشاكل المتعلقة بسير العمل، ومن السخط الذي يتولد عندما يكون المشرف على العمل غير محبوب. وعندئذ يشعر العمال بنوع من الحرية والمسئولية. فهم الذين يتحملون على كواهلهم نتائج الوقت الضائع، والعمل الضعيف، والنظام السيئ.

ومثل هذا النظام يتيح للعامل الفرد فرصة كاملة للانتفاع بخبرته في العمل الذي يقوم به. فهو لا يصبح مجرد سلعة تستخدم أو يستغنى عنها حسب حاجة الأسواق. فمنصبه مضمون لما يناله من اعتراف إجباري. والعامل لن يعتمد كثيراً على النفوذ الشخصي بقدر اعتماده على كفاية تنظيمه ونوع عمله.

ويجب أن نلاحظ أنه لابد أن ينال العامل تعويضات سخية لقاء ذلك، فهو سيعتمد على التعاون بدلاً من خضوعه للخوف. وسيكون تحت تصرفه قسم البحوث في المجلس. وذلك يجعله على اتصال بالحقائق الخاصة بصناعته. ولا أعتقد أنه سيستغنى عن الإضرابات، ولكن إذا طالب بزيادة الأجور فإن طلبه هذا سيلقى العناية والدرس. وإذا طلب زيادة ساعات العمل فسيصبح في استطاعته ان يظهر علاقة ذلك بالإنتاج ومن ثم بالربح. ولن تكون الفروق الاقتصادية بين العامل وصاحب العمل شاسعة

كما هي الآن. وحتى إن وجد اختلاف من هذا النوع فإنه سيبني على أسباب يمكن فهمها وتحليلها.

ولقد علمنا الإنتاج في أيام الحرب العالمية درسين عظيمين. فقد أظهر أن الاستخدام العلمي لعوامل الإنتاج المتاحة يمكن أن يؤدي إلى زيادة عظمى في المنتجات. وأن السبب الرئيسي لهذه الزيادة إنما يرجع إلى الحوافز الجديدة التي أثارتها الرغبة في الانتصار في ميدان الصناعة. كما أن هذا الإنتاج قد أظهر أيضاً أن زيادة المجتمع الاقتصاديين، وهي تضحية لم تطلب منهم من قبل. وأن رفضهم القيام بهذه التضحية معناه حلول كارثة لم يتصوروها. فقد بلغنا مرحلة يحدث فيها التغيير بسرعة مدهشة سواء كان هذا التغيير إلى الأمام أم إلى الخلف. والتغيير الأول يتضمن إقامة مجتمع منظم أساسه العدالة، والتغيير الثاني يتضمن نهاية المدنية، وهذا هو السبب في أن الناس الذين يعارضون الميل إلى التغيير يبدون مثل أولئك الذين وصفهم بيرك عندما كتب عن الناس الذين يصرون على "معارضة ذلك التيار العارم فيكونون أشبه بمن يعارض قوانين الله لا قوانين البشر".

-٦-

قلت إن الهيئات المهنية سيكون لها مركز هام جداً في الدولة الجديدة. فماذا سيكون طابع هذه الهيئات المهنية؟ وما هي أهدافها؟ وما طبيعة سلطاتها؟ أن المركز الذي ستحتله هذه الهيئات يختلف – من ناحية الكيف – عن المركز الذي تحتله نقابات العمال في الدولة الحديثة. فنقابات العمال لها هدف قائم على الوعي الطبقي، وهي ترمي إلى القضاء

على فكرة فصل المهن والقتال في أكبر جبهة ممكنة.

وهذا هو السبب في أن الاتحادات الصناعية لها مركز ممتاز – في الموقف المعاصر – يفوق مركز الاتحادات المهنية، وأن امتزاجها أفضل من وجود اتحاد فيما بينها، وهذا ما دعا مستر ويمسزوب إلى القول: بأن من المرغوب فيه في المعركة ضد الرأسمالية (سواء حدثت في الميدان السياسي أو الميدان الصناعي) أن يوجد اتحاد واحد كبير يكون منظماً وموجهاً بحيث يتحرك أعضاء الطبقة العاملة اليدويين وجميع العمال الذي يعملون بعقولهم في اتجاه واحد وفي سبيل تحقيق هدف واحد، وكلما كانت القوة منسجمة ومنظمة كلما كان النصر أكيداً.

أما أنا فمهتم بوضع آخر: إذ أني أهتم بمجتمع قد تحققت فيه فكرة المساواة بالفعل. فما هو مركز الهيئة المهنية في مثل هذا المجتمع؟ يمكن أن نعرفها بأنها اجتماع دائم ومستمر لأشخاص ينفصلون عن الآخرين بامتلاكهم اختصاصاً معيناً يضمنه لهم تدريب معين. فإذا وجدنا مثل هذه الجماعة من الأشخاص فهم يصرون دائماً على ممارسة مهنتهم في ظروف يحددونها هم لأنفسهم، فهم يرغبون في تقرير كيفية عملهم ومستوى إنتاجهم وأخلاقية مهنتهم وطرق الترقي، وهم يسيرون على تقاليد خاصة بهم، ولهم شخصية مميزة لا تسمح لشخص ليس منهم أن يتولى حكمهم. فمهنة الطبيب ليس بينها وبين مهنة المحامي مصالح مشتركة. ومهنة المهندس ليس بينها وبين مهنة موظف الآلة الكاتبة مصالح مشتركة فالرابطة التي تشد أعضاء المهنة الواحدة هي وظيفتهم الخاصة كمنتجين لخدمة معينة.

وإني لا أشك في حاجتنا إلى تنظيم مشترك للمصالح المشتركة، ولكن يبدو لي أن جوهر الحكم الذاتي المهني يكمن في مظاهر الاختلاف لا مظاهر التماثل، وهناك هيئات جديدة تظهر مع مرور الزمن مثل المحاسبين والسكرتيرين الذين لم يكن لهم وجود منذ نصف قرن. وهناك هيئات أخرى كانت منفصلة أخذت تندمج مثل المستشارين والمحامين أو الأطباء والجراحين وذلك بسبب الأحوال المتغيرة.

ولا يجب أن يترك لأعضاء المهن حق تقرير أحوالهم دون أي تدخل، وهم لابد أن يشتركوا ولكن على ألا يترك لهم الحبل على الغارب. فإذا تركت المهنة يقرر أعضاؤها شروط الانضمام إليها مثلاً فإنهم سيسعون إلى حماية الأعضاء الموجودين إما بتحديد العدد أو بالمطالبة بمستويات مرتفعة من المؤهلات وما إلى ذلك. ولهذا فإن الاعتراف بأية مهنة جديدة يجب أن تقرره الحكومة بالاشتراك مع الهيئات المعينة.

كيف تحكم كل مهنة؟

يمكنني الإشارة إلى بعض المبادئ الرئيسية أما التفصيلات فلابد من عرضها على بساط البحث. ولكن توجد أشياء واضحة، فالمهنة يحكمها مجلس تنفيذي ينتخبه أعضاء المهنة. وهناك يجب مراعاة المصالح الإقليمية ويجب أن توجد هيئات محلية، ومن المهم اختيار وحدات صالحة للتنظيم المحلي. ومن الواضح على سبيل المثال – في معظم الوظائف – أن الوحدة المحلية الحقة ليست مكاناً يمكث فيه الأعضاء، وإنما هي مكان تمارس فيه المهنة بالفعل. أن أغلب الكفاءات التي تتحقق في ميدان الحياة المهنية

تعتمد على القدرة على أخذ رأي الأفراد الذين يعملون سوياً بالفعل. وفي استطاعتنا – بشيء من الابتكار – أن نتغلب على الصعوبات التي تواجهنا في بعض الأحيان، وذلك حين نريد تحديد وقت ملائم للاجتماع وعلى المجلس أن يختار ممثلين للمهنة يعملون في هيئات مثل الهيئة المهيمنة في إحدى الصناعات المؤممة.

إن المسئول الذي يعمل في مركز إقليمي – على سبيل المثال – في حاجة إلى أن يلتقي بهم وعليه أن يتعرف أيضاً على النقاط المقترحة، وعلى نقاط التذمر. وعن طريق هذه الاستشارات المتصلة يظهر الطابع الحق لهيئة اختيارية في ميدان معين من ميادين المهن. فالأطباء الذين يهتمون اهتماماً بالغاً بمسألة تحديد النسل سيقومون بتكوين جمعية تتألف منهم وستعمد هذه الجمعية إلى استغلال اجتماعاتها لفرض وجهة نظر هؤلاء الأطباء على أفراد المهنة بأكملهم وإذا ما اقتضى الأمر أن يكون هناك من يمثل أصحاب المهن الطبية في الاجتماع العام الذي قد يعقده أفراد الدولة للنظر في هذه المشكلة، فإن هذه الجمعية (جمعية الأطباء) ستقوم بتكوين وحدة قومية لاختيار طبيب يعبر عن وجهة نظرها في الاجتماع.

ولكن يجب أن نلتفت إلى حقيقة على جانب كبير من الأهمية أن الجمعية المهنية لا يمكن أن تكون الهيئة الحاكمة النهائية في أي ميدان من ميادين التصنيع. فقوانين الجمعية – وهي قوانين يتضمن الخروج عليها بعض العقوبات التي قد تبلغ حد الطرد – يجب أن توضع بالاشتراك مع سلطة خارجية وهي في هذه الحالة التي نتحدث عنها – تتمثل في وزارة العدل.

والآن سنبحث الأهداف التي يجب أن تعمل الهيئة المهنية على تحقيقها، كما سنبحث في أمر السلطات التي يتطلبها تحقيق هذه الأهداف أن الهيئة المهنية هي التي ستختار من يمثلونها في الهيئات المهيمنة على الصناعات، وفي اللجان الاستشارية وغيرها.

وهؤلاء الممثلون يدافعون عن مصالح مهنتهم ويناقشون مشكلة تحديد ساعات العمل والأجور وغير ذلك، وسيكونون أشبه بالسفراء. أما المرجع الأخير فهو المهنة نفسها التي يجب أن تقرر قبولها للشروط المعروضة أو رفضها لها. ولا أعتقد أن حق الإضراب يمكن أن تحرم منه أية مهنة. ومع أن الدولة التي تتصورها لن تتاح فيها فرص كثيرة للإضراب، إلا أن أية جماعة من الناس إذا آمنت بعمق بأن الاستمرار في العمل في ظل الظروف المقترحة أمر مستحيل فإنهم لابد أن يضربوا مهما كان وضعهم القانوني. والضمان الوحيد الذي يحول دون ظهور هذا الموقف إنما يكمن في اتجاهين: أولاً – جعل أحوال المهنة كافية من الناحيتين المادية والروحية. وثانياً – منح المهنة قسطاً كبيراً من الحكم الذاتي.

ويجب أن تتولى المهنة دراسة الأساليب الخاصة بها، والعمل على رفع مستواها، واعتبار ذلك أمراً طبيعياً يدخل في اختصاصها. ويجب على المهنة أيضاً أن تعمل على تطوير مستوياتها الفنية، ولعل هذا هو السبب في أن الأطباء والمحامين في إنجلترا ممنوعون من الإعلان عن أنفسهم. كما أنه ليس من المفروض أن يأخذ الطبيب عمولة من طبيب آخر إذا قدم له عميلاً. كما لا يجوز لأحد المهنيين أن يستخدم المعرفة التي حصل عليها أثناء ممارسته لمهنته للإضرار بعميله.

وأعتقد أن وضع مستويات للسلوك وفرضها على أعضاء المهنة يعتبر أمراً جوهرياً لقيامهم بوظيفتهم. وأخيراً: أعتقد أن المهنة يجب أن تتعود على إظهار حاجة الأمة إلى خدماتها، وأعتقد أن ذلك متاح إلى حد ما عن طريق اللجان الاستشارية التي تحدثت عنها من قبل – فمثلاً تعتبر خطوة إلى الأمام إذا كان المجلس الطبي العام قادراً على التحدث عن السياسة التي يجب اتباعها إزاء خفض نسبة موت الأطفال، أو قيام مجلس تسجيل أسماء المدرسين بوضع سياسة موحدة عن عدد الأقدام المكعبة التي يتطلبها كل طفل في المدرسة والتي تعتبر الحد الدنى للكفاية التعليمية.

وهذه الوظيفة سيكون لها فضل حث العاملين في كل مهنة على تنفيذ ما توحي به تجاربهم في الحياة. فمثلاً، تعتبر مهنة الطب أقدر مهنة على معرفة مشكلة تحديد النسل ولكنا لا نعرف آراء الأطباء في هذه المشكلة بقدر معرفتنا لآراء جميع هيئات المجتمع الأخرى تقريباً. ومن الممكن جمع الآراء المهنية في المناطق المحلية لاستخلاص الأغلبية الضرورية التي تجعل من الممكن عرض رأي من الآراء باعتباره رأياً سائداً

-٧-

يجب أن نهتم بمسألة الضمان الاجتماعي عندما نتحدث عن إعادة تنظيم المؤسسات الاقتصادية. إننا نرى مواطنين يسعون إلى حماية ذويهم ضد غائلة الموت عن طريق التأمين على الحياة وبناء على هذا يجب على المجتمع أن يحمي نفسه من مخاطر الحياة العصرية عن طريق التأمين ضدها. أن الطبقة التي لا نؤمن عليها بمثابة عبء يقع على عاتق المجتمع. هذا

بينما يستفيد المجتمع إذا كان هناك تنظيم حكيم للضمانات.

لقد سلمت أكبر دولتين في أوروبا الغربية بمبدأ الضمان الاجتماعي ضد المرض، وضد التعطل وليس هناك من يفكر في إهمال هذا الضمان الرئيسي الذي يحمينا من الثورة. ولكن لا يجب أن نقصر الضمان الاجتماعي على هذا الحقل الضيق وحده. فليس هناك ما يدعو إلى حرمان أي مواطن من الضمان ضد العجز (بسبب المرض أو الحوادث الخطيرة) وضد الشيخوخة وضد التعطل.

هنا ندخل المجال الذي يمكن أن نطلق عليه اسم الضمان الاجتماعي الإجباري وباعث الربح ليس له وجود في هذا المجال،إذ أن الضمان الاجتماعي الإجباري يحمي المجتمع ضد الخسائر الاجتماعية المحتومة. غير أن هناك نوعاً آخر من الضمانات التي يترك للفرد حرية النظر فيها، ومن هذه الضمانات التأمين ضد الحريق والسرقة وحوادث السيارات وضمان تعليم الأبناء تعليماً راقياً.

لقد عمدت الولايات المتحدة الأمريكية إلى تأمين حياة جنودها، وقد دلت هذه التجربة على مدى السهولة والكفاءة التي يمكن أن يدار بها نظام مؤمم. ثم لماذا لا تستفيد الدولة من مصلحة البريد؟ في استطاعة الدولة أن تستخدم أرباح مصلحة البريد لخدمة الأهداف الحكيمة في الفترة المناسبة وذلك حين يقدم وزير المالية مشروع الميزانية سنوياً. وعلاوة على ذلك نجد أن التأمين المؤمم سيتيح للدولة رصيداً كبيراً تستطيع أن تستخدمه في النهوض بالصناعة. وذلك بطريقة فعالة.

-٨-

لقد أكدت في جميع صفحات هذا الكتاب ضرورة وجود علاقات سياسية قائمة على أساس المساواة. وأكثر من هذا إنني ناديت بأن نظام الملكيات في أي دولة هو بمثابة مفتاح يفتح لنا الطريق، حتى تتحقق من مفهوم المساواة في السياسة.

إن الطريقة التي يتم بها توزيع الملكيات ستحدد الطريقة التي يتم بها توزيع القوى الاقتصادية ولابد أن تحدد هذه القوى الاقتصادية – بدورها طريقة توزيع السلطات السياسية– فإذا كنا لا نريد أن تسيطر الملكيات على ما للشخصية الإنسانية من حقوق في أي مجتمع من المجتمعات، فعلينا أن نعمل على الإقلال من الفرص التي تفسح الطريق أمام هذه السيطرة الخاطئة.

لقد سلطنا الأضواء على جزء من الحلول التي يمكن أن نعالج بها هذه المشكلة وذلك حين تحدثنا عن الخطة الخاصة بالتنظيم الصناعي... فالصناعات المؤممة تستبعد باعث الربح الخاص وتقضي على الأوتوقراطية كما تعتبر الصناعات المؤممة المجال الطبيعي الذي يتاح فيه الفرص أمام المستهلك للتعاون.

وليس من المستبعد أن يجمع بعض الرجال ثروات طائلة إذا ما كان الأمر متعلقاً بالصناعات الخاصة ويقيني أن وسائل الإشراف التي تحدثت عنها على هذه الصفحات تفسح المجال أمام ظهور هذه الثروات، على أن يلتزم أصحابها جانب العدل. وهكذا يستفيد المستهلك والمنتج على حد سواء من ثمار الاستثمارات.

إننا نواجه مشاكل حقيقية تتركز في اتجاهين:

فهناك مشكلة الشروط التي تخضع لها الصناعات الخاصة إذا ما أردنا أن نحول هذه الصناعات إلى ملكيات عامة أو ملكيات شبه عامة. وهناك أيضاً مشكلة الوراثة. لقد سبق لي أن قلت أن المبدأ الوحيد الذي يبرر وجود الملكية الخاصة هو ممارسة وظيفة من الوظائف. إنني أمتلك لأني أعمل وليس من حقي أن أمتلك لمجرد أن هناك من يعمل بدلاً مني.

ويجب – ولو من قبيل التعلق بالمثل العليا – أن يكون هناك تناسب بين الامتلاك والعمل. فالشاعر العظيم – على سبيل المثال – يجب أن يكون في مقدوره أن يحقق لنفسه ما يضمن له هذه الوحدة التي لا يستطيع بدونها أن يكتب شعراً خالداً.

لقد كان في مقدور الشاعر روبرت بيرنز أن يغني قصائده في غمرة السلام الذي يتيحه العمل في الريف ولو عاش في أزقة جلاسجو المزدحمة لما ترنم بالشعر. ولا يستطيع رئيس الوزراء أن يباشر مهام منصبه على الوجه الأكمل إلا في ظل ظروف تتطلب راتباً يفوق هذا الراتب الذي يتقاضاه رجل البوليس وعلينا أن نحاول دائماً تحقيق هذا التناسب.

-٩-

لقد تحدثت عن المؤسسات الاقتصادية كما لو كانت الدولة وحدة قائمة بذاتها ومستقلة عن ظروف العالم. وليس هذا صحيحًا بطبيعة الحال فلقد اتضح – بصفة نهائية– أن العلاقات الدولية هي العامل الذي يتحكم في كلل تغيير اقتصادي. فروسيا لا تستطيع أن تعيش كدولة

شيوعية إذا ما أحاطت بها مجتمعات رأسمالية.

ولا تستطيع إنجلترا أن تحقق الازدهار الذي تنشده إلا إذا تمتعت بهذا الازدهار أيضًا تلك البلدان التي تتعامل معها إنجلترا وتصدر إليها بضائعها. ولقد بدأنا نلمس مدى حاجتنا إلى تحديد بعض المستويات في مجالات اقتصادية معينة. فلن يكون لمستويات الأجور – على سبيل المثال– معنى إلا إذا تحققت المبادئ التالية:

أ– ضمان عام يكفل للعالم وجود مواد غذائية كافية.

ب– إشراف دولي على المواد الخام التي تتوقف عليها الحياة الصناعية لأي مجتمع من المجتمعات.

ونحن في حاجة إلى التحكم في وسائل المواصلات. وإلى الاستمتاع بهذه الوسائل في ظل الحرية والعدالة، لأننا لن نحقق علاقات تجارية سليمة إذا فرضت بريطانيا– على السفن التي تمر بقناة السويس– رسومًا تميز بين هذه السفينة وتلك. ومن الواضح أيضًا أن مستعمرات العالم يجب أن تتيح لجميع المجتمعات فرصًا اقتصادية متعادلة، لا أن تخدم بعض المجتمعات الاستعمارية فقط.

-١٠-

حذر الكاتب ماثيو أرنولد الشعب الإنجليزي من الطمع ودعاهم إلى اعتناق المساواة. إن لهذا التحذير دلالة عالمية. وليس لأية أمة أو مدنية أن تأمل في البقاء طالما أنها تميز بين أفراد الشعب وتقسمهم إلى فئتين: فئة الأغنياء وفئة الفقراء.

وقد أصبح هذا التمييز أمرًا مستحيلاً في الأزمة الأخيرة نظرًا لاختراع الطباعة وما أدت إليه من تقريب المعارف العالمية. كما أن اختراع النقل الميكانيكي اقتضى أن يكون هناك نظام اقتصادي موحد. إننا نعيش في ظل نظام ترفض الغالبية العظمى دلالاته الأخلاقية ذلك لأن هذا النظام لم ينجح في اكتساب ولاء هذه الغالبية وإنما أثار في نفوسها الرغبة في القضاء عليه فإذا ما أتيحت السلطة السياسية لهذه الغالبية فسيحقق هذا إحدى اثنين: الامتيازات أو الثروة.

فإذا ما أردنا أن تكون الامتيازات من الرحابة والشمول بحيث تضمن لنا نظامًا عالميًا يتيح للرجل العادي أن يحقق أروع ما في ذاته. وهذا يتطلب– كما آمن ماتيو أرنولد– تحقيق المساواة والمساواة تتطلب– في الواقع– أن يضحي بالشيء الكثير أولئك الذين يعيشون الآن في نعيم.

## الفصل الثالث

# الإجراءات القضائية

-١-

يقول هنري سيد جويك في كتابه "عناصر السياسة": "للسلطة القضائية أهمية عظمى في مجال التنظيم السياسي، غير أن هذه الأهمية تمتاز بالعمق أكثر ما تمتاز بذيوع الصيت – إذ غالبًا ما ننسى الجهاز القضائي ونحن نناقش مسألة نوع الحكم وتطوراته فإذا ما أردنا أن نحدد وضع أمة من الأمم في مجال التقدم السياسي فليس هناك ما هو أعمق من هذا الجهاز الذي يدلنا على مدى ما حققته هذه الأمة من عدالة في تنظيمها القضائي، سواء انحصرت هذه العدالة بين مواطن وآخر أو بين مجموعة المواطنين والدولة".

وفي أعمق أعماق الفلسفة السياسية تكمن مسألة اختيار الرجال الذين سيمارسون مهنة القضاء في ساحات المحاكم، والكيفية التي سيمارسون بها وظائفهم. وطرق اختيارهم والشروط التي يخضعون لها وغيرها من المشاكل المتعلقة بهذه المسألة الهامة وفي استطاعتنا أن نعرف المعدل الأدنى لإحدى الدول إذا ما عرفنا كيف تتصرف في مجال القضاء.

ترى، ما الطابع العام للإجراءات التي تتبع في ساحات المحاكم؟

إن الهدف من هذه الإجراءات حسم النزاع والبحث في الشكاوى

المعروضة وإصدار قرارات بصددها وسواء أكان السيد "أ" شخصًا عاديًا أو رجلاً مسئولاً فإنه يذكر لنا أن السيد "ب" قد ظلمه فمن الضروري أولاً- ونحن أمام هذه الحالة أن نبحث عن الحقائق. هل أساء السيد "ب" إلى السيد "أ" بالفعل ؟ هل يعتبر تصرف السيد "ب" إجراء خاطئًا ؟ فإذا كان الجواب (نعم) فما هي العقوبة التي تفرض إزاء هذا الخطأ؟ يجب ألا نغفل أننا نواجه في هذه الحالة- بعض الصعوبات المعينة.

إن المحاكم تفتش عن القانون وتجده. غير أنها تخلقه بنفسها وتضعه في الوقت الذي تفتش فيه عنه، فلم يحدث قط أن وضعت لائحة تنظر في جميع الإجراءات المتعددة التي يقدم عليها البشر. أن اللائحة تذكر بعض هذه الإجراءات كما يحدث حين يقوم فرد بتزوير أوراق النقد ويتعرض للعقوبة المفروضة.

ما هي الاعتبارات التي يجب أن نعترف بها إذن ونحن نحاول جاهدين أن نتعرف على خفايا التفكير القضائي؟

أعتقد أن الرد الوحيد على هذا السؤال يتلخص في أن القاضي سيحاول- في حالة عدم ارتباطه بالقانون الموضوع أو بالشواهد السابقة- أن يحكم بمقتضى فهمه لما يجب أن يكون عليه القانون. ولقد قال أحد مشاهير القضاة الأمريكيين: "إننا قد نحاول أن ننظر إلى الأشياء نظرة موضوعية تحلو لنا. ومع ذلك، لن يكون في مقدورنا أن ننظر إلى هذه الأشياء إلا بعيوننا نحن فقط".

وهكذا نرى أنه بمجرد أن نترك للقاضي حرية التصرف في وضع القانون فإنه سيعمل بوحي من تجارب الحياة التي يعرفها هو، من أجل هذا نرى أن القانون يوضع دائمًا على ضوء ما تعنيه الحياة بالنسبة لهؤلاء الذين يضعون هذا القانون. وهناك قضاة بارعون– مثل القاضي هولمز– وهؤلاء تمر بهم حالات نادرة يستطيعون إزاءها أن يتخطوا قيود التجربة وقصورها. ليكتشفوا المشكلة من زاوية مريضة.

من الواضح إذن أن القانون الذي تضعه المحاكم لا يعتبر المصدر النهائي لقرارات الدولة. إن هذا القانون لا يمثل إلا ما يمثله واضعوه. والقانون مقيد بضيق التجربة التي سيتمتع بها القاضي كما أنه مقيد بما نعرفه سلفًا من أن القاضي لن يتمكن– بسهولة– من الاعتراف بوجهة نظر أخرى تخالف رأيه.

من أجل هذا نرى أنه كلما اتسع الأفق أمام الجمعية التشريعية لتضع قوانين ذات صبغة عامة. أصبح في مقدور الحاكم أن يستجيب أكثر من ذي قبل، للمفهوم الشائع للعدالة.

إن مثل هذه المواقف تضفي على السلطة القضائية مظهرين على جانب كبير من الأهمية. فهي تضطرنا إلى تحليل طريقة اختيار القضاة بمنتهى الحرص، كما أنها تجعل من مهمة اكتشاف التعديلات القانونية الواجب إجراؤها أمرًا يتم بطريقة منظمة ومستمرة.

ولنتكلم أولاً عن مسألة تعيين القضاة.. علينا في الواقع أن نختار بين الانتخاب (كما في الولايات المتحدة باستثناء السلطات القضائية

الفدرالية) أو التعيين (كما في إنجلترا). ويتم اختيار جميع القضاة في فرنسا وإيطاليا وألمانيا على أساس التعيين، هذا بينما تقوم الجمعية التشريعية في سويسرا بانتخاب أعضاء المحكمة الاتحادية الذين يبلغ عددهم أربعة عشر.

فإذا تطلعنا إلى هذه الوسائل المختلفة وجدنا أن أسوأها هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس الانتخاب الشعبي فالقاضي قد يعين –في هذه الحالة– لأغراض سياسية محضة، وقد يكون الذين ينتخبون في وضع لا يتيح لهم فرصة تحديد الصفات التي يجب أن يتم اختيار القاضي بمقتضاها ولا يستطيع المرشحون لمنصب قضائي أن يعرضوا على جمهرة الناخبين برنامجه الذي سينفذونه في المستقبل. ولقد دلت التجارب التي مرت بها أمريكا –في ميدان القضاء– على أن طريقة الانتخاب هي في الواقع حجر عثرة يقف عائقًا أمام استقلال القضاة.

إن منصب القضاة يتطلب في الواقع فنا لا تستطيع الآراء الشعبية أن تحذقه أو تقدره، كما أن الاعتماد على الآراء الشعبية في هذه يفتح المجال أمام عناصر معينة يحسن بنا أن نتجاهلها.

ولا نستطيع أن نعترض كثيرًا على طريقة انتخاب القضاة بواسطة الهيئة التشريعية ولكنها مع ذلك أمر غير مرغوب فيه، لأنه إذا كان الاختيار سيجرى على أساس الصلاحية القانونية فإن العضو العادي في الهيئة التشريعية لن تكون له مؤهلات خاصة لتولى منصب القضاء وربما جعله ذلك معرضًا للتأثر بالاعتبارات السياسية التي لا تتصل بالمشكلة المعروضة. وأن عجز المحكمة عن الإعلان بأن التشريع الاتحادي غير

دستوري، إنما يقل من احتمال وجود عداء عميق ضد أي مرشح يكون صالحًا من الناحية القانونية.

وأعتقد أن النظام السويسري المتبع في الانتخابات التشريعية هو أصلح نظام لأنه يجعل التدخل التشريعي في المحيط القضائي أقل خطرًا مما نراه في أي مكان آخر.

وأن مسألة الترقي تثير مشكلات كثيرة فمن الضروري في معظم النظم القضائية أن توجد سلسلة من المحاكم تنتهي بالمحكمة العليا التي لا تنقض أحكامها إلا الهيئة التشريعية وفي إنجلترا يقوم رئيس الوزراء بإجراء التعيينات في هذه المناصب الكبرى.

أما في أمريكا فيقوم بها رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الشيوخ. وإذا درسنا تاريخ هذه التعيينات في المناصب القضائية الكبرى ولاسيما في الولايات المتحدة فإننا لا نستطيع أن نجد إلا علاقة واهية بين هذه التعيينات، وبين عضوية المحاكم الصغرى.

ونحن نجد في إنجلترا أن منصب قاضي القضاة كان يعتبر مكافأة لخدمة سياسية، ولكني أعتقد أنه لا يقل أهمية عن ذلك أن يتأكد القاضي في المحاكم الصغرى أنه سيترقى إلى منصب أعلى إذا كان قد قدم خدمات جليلة في عمله. ونحن لا ننادي بالطبع أن تكون الترقية على أساس الأقدمية، ولكنا لا نريد أن يشعر أحد القضاة الممتازين أنه لن يتمكن من الصمود أمام أحد السياسيين المأجورين الذي عرف كيف يقدم طلباته في الوقت المناسب. ولهذا فإني أقترح عند خلو منصب في محكمة عليا أن

تقدم لجنة القضاة إلى الوزير المسئول قائمة بأسماء ثلاثة قضاة مثلاً من قضاة المحاكم الصغرى ليختار أحدهم ويرقيه إلى المنصب الشاغر.

ويمكن القضاء على خطر تقدم أحد المأجورين السياسيين لشغل المنصب الخالي بأن يشترط أن يكون القاضي قد أمضى خمس سنوات في منصبه الحالي، ويمكن مواجهة خطر الترقية لمجرد الأقدمية بالنص على أنه لا يجوز للقاضي الذي لم يبق على إحالته إلى المعاش أكثر من خمس سنوات أن يزكي للترقية.

فإذا تم تعيين القاضي فعليه أن يسلك سلوكًا حميدًا ويجب أن يحدد تاريخ الاعتزال ويمكن أن يصل إلى سن السبعين ويوجد بالطبع قضاة يستطيعون في سن الثمانين- أن يؤدوا واجبهم على أكمل وجه ولكن بوجه عام عندما يبلغ القاضي العادي سن السبعين يكون قد بأن يعجز تدريجيًا عن مواجهة المطالب التي تلقى عليه ولاسيما مطالب العهد الجديد الذي لم يألفه فتجارب القاضي في الحيلة هي التي تحدد موقفه من مشكلات القانون ومعظم فلسفة الناس تتحدد في سن الأربعين وبعد ثلاثين سنة أخرى تكون وجهة نظر القاضي مختلفة عن الجيل الجديد.

وأعتقد أن القاضي في السنوات الخمس الأولى من خدمته يكون مقتنعًا بأن أراءه في القضايا الحرجة خاطئة في الخمس سنوات الثانية يكون مقتنعًا أن هذه الآراء سليمة وبعد ذلك سيقتنع بآرائه سواء أكانت على خطأ أم على صواب، والقاضي يجب أن يعتزل عندما يجري هذا مجرى العادة بالنسبة له.

-٢-

أشرت في فصل سابق إلى أن الوظيفة القضائية تتطلب أن تبتعد عن نفوذ الهيئة التنفيذية ولكن هذا الابتعاد يجب مناقشته على ضوء مشاكل وأجهزة معينة –ولابد من فهمها أولاً– والقضية المعروضة الآن هي مشكلة جعل السلطة التنفيذية خاضعة للسلطة القضائية في جميع النقاط التي تختص بتفسير القانون في حالة شك أحد المواطنين في حكم تنفيذي. ولقد قلت من قبل أن الدولة يجب أن تكون معرضة لأعمال ولائها مثلما يتعرض المواطن العادي، وقلت أيضًا أنه في حالة منح إحدى الوزارات سلطة قضائية فإن الوسائل التي تتبعها والإجراءات التي تستخدمها يجب أن تخضع لتفتيش المحاكم التي تكون لها سلطة إلغاء القرارات التي لم يجر فيها التحقيق الكافي. وإذا لم يصن هذا الوضع العالي للقضاء فإن الهيئة التنفيذية ستكون لها دائمًا مميزات مسيطرة ضد المواطن العادي والذي لن يستطيع أن يحافظ على حقوقه ضد أولئك الذين يخفونها تحت عباءة الأعمال الرسمية.

ولكن هناك ضمانات أخرى هامة. أعتقد أن أي عضو في الحكومة يجب ألا يعين في مركز قضائي فهذا التعيين يقلل من فرصة قدرته على النصر في المسائل القانونية بعقلية قضائية حقه لاسيما إذا كانت هذه المسائل تتضمن مصالح للهيئة التنفيذية وكذلك العكس صحيح فإذا حصل شخص على منصب قضائي فيجب ألا يتولى بعد ذلك منصبًا سياسيًا فإذا أمكن انتخاب رئيس الجمهورية الأمريكية من أعضاء المحكمة

العليا، فإن مثل هذه المكافأة المغرية لن تفشل في التأثير على عقول بعض القضاة في هذه المحكمة وسيظهر هذا التأثير في القرارات التي يتخذونها. والقاضي قد يبذل كل ما في وسعه ليحكم عقله ولكن هذا لا يمنع من أن نساعده في عمله هذا.

ونستخلص من كل هذا أن الهيئة القضائية والهيئة التنفيذية يجب أن يمتنعا عن تبادل النقد ما أمكن، ولا شك أن هناك ظروفًا يستحيل فيها ذلك ولكني سأضرب مثلاً يوضح ما أعنيه. ففي قضية أوهارا الولايات المتحدة قدم للمحاكمة أحد أعضاء الحزب الاشتراكي وقال أحد القضاة أن الحزب الاشتراكي "لا مكان له في أرض أمريكا سواء في وقت السلم أو الحرب" ولا شك أن هذا فهم خاطئ لوظيفة القاضي. كما أن هذا يعتبر تحريضًا مباشرًا للسلطة التنفيذية، ولاسيما في فترة استقرت فيها الآراء على استخدام المحاكم بوجه عام والقضاة بوجه خاص لإسكات الرأي المعارض.

ومن الأهمية بمكان ألا توجه السلطة التنفيذية هجومًا إلى القاضي يعوقه عن أداء واجبه. ويمكن القضاء على معظم هذا الخطر بأن يكون منصبه بمأمن من الفصل الطائش ولم يفصل قاض واحد في كل من إنجلترا وأمريكا لمدة قرنين.

وتتضح بعض المشاكل الحقيقية في موقف الحاكم من الأحكام العرفية، لا أحد يشك في جدوى القضاء على الفوضى إذا وصل الوضع إلى حد يحتم على السلطة التنفيذية أن تتخذ جميع الإجراءات الضرورية لقمع هذا الاضطراب.

وقد تتطلب هذه الإجراءات استخدام القوة المسلحة وفرض العقوبات ولكن إلى أي مدى يحق للأحكام العرفية أن تنفذ الإجراءات الخاصة بها وتحول دون نظر المحاكم في التهم الموجهة والعقوبات المفروضة؟ إلى أي مدى تستطيع المحاكم أن تتخلى عن تشريعها تحت ضغط الضرورة العسكرية؟ إلى أي مدى تستطيع المحاكم أن تقبل تفسير القائم بتنفيذ الأحكام العرفية؟

أعتقد أن مهمة القاضي تحتم عليه أن يصر على أنه من الضروري ألا يعلو تشريعه وأنه لا يجب أن تقوم محاكم أخرى طالما أن محكمته تقوم بواجبها على أكمل وجه. لقد دلت التجارب التي مر بها تاريخ العالم على أن إغفال هذه الحقيقة قد أدى إلى تنفيذ الأحكام العرفية بطريقة مجحفة.

لا أنكر أن حالات التمرد –على سبيل المثال– تقتضي أن يكون العقاب عنيفًا وحاسمًا غير أنني أعتقد في الوقت نفسه أن جميع الشواهد والأدلة تحتم ضرورة إخضاع السلطة التنفيذية لبعض القيود في عهود الفوضى هذا إذا ما أردنا أن نحقق جانب العدل.

وإليكم هذه النقاط الهامة:

١– يجب أن يجري المحاكمات التي تخضع للأحكام العرفية رجال مدنيون يقوم القضاة بتعيينهم.

٢– لا يحق لهذه المحاكم أن تصدر أحكامًا بالسجن تزيد عن عام واحد.

٣– التهم التي تستحق أكثر من عام تعرض على المحاكم المدنية العادية.

٤– يجب ألا يحجز الشخص المقبوض عليه –في حالة الأحكام العرفية– أكثر من أربع وعشرين ساعة إذا لم تثبت أية تهمة ضده. ولا يصح أن يبقى في السجن أكثر من أسبوع دون تقديمه للمحاكمة بسرعة.

٥– إذا أراد الضابط –المنوط به تنفيذ الأحكام العرفية– أن يوجه تهمة جديدة فعليه أن يضمن أولاً موافقة اثنين من الموظفين المدنيين، وفي حالة معارضة هذين الموظفين لاقتراحاته يتحتم ألا توضع هذه الاقتراحات موضع التنفيذ إلا إذا صدقت عليها الحكومة المركزية.

-٣-

المساواة في العدالة شرط أولى للحصول على العدالة، ومع هذا لا يستطيع أحد أن يدعي أنه يمكن الحصول على العدالة في ظل النظام الحالي. وهذا صحيح في القضايا المدنية والجنائية على حد سواء. فالدولة الحديثة تحافظ على تنظيم كبير لمحاكمة المدعى عليهم. ولكن لا يوجد مثل هذا التنظيم لضمان الدفاع الكافي عنهم.

ولا يوجد قانون للأغنياء وقانون آخر للفقراء عندما يكون إعداد الدفاع أمرًا هامًا في القضية وليس هذا كل شيء. ففي العلاقات الشخصية في الحياة– كما في الطلاق مثلاً– يتضمن الافتقار إلى الوسائل افتقارًا في التوصل إلى المحاكم أيضًا. وكذلك في القضايا المدنية يكون عجز الشخص الفقير عن توكيل محام، عائقًا مؤسفًا يحول دون تحقيق العدالة.

وهناك عدم مساواة في نطاق آخر، فعندما يسرق أحد الفقراء فإن الاتهام يوجه إليه بسرعة، أما إذا سرق أحد الأغنياء فإن الاتهام يحفظ بدعوى الاضطراب العصبي، وإذا ثبت أن سائق تاكسي ضبط وهو في حالة سكر في سيارته يحكم عليه بالغرامة ولكن للأسف لا يميل القضاة إلى الحكم على أحد الشبان الأثرياء إذا وجد في حالة مماثلة، لأنه يستأنف في الغالب ويلغى الحكم في الاستئناف. ومن الواضح أننا في حاجة إلى علاج مثل هذه الحالات.

وبالطبع لا نستطيع أن نعالجها بالتشريع وحده، لأن المزاج المسئول عن هذه الحالة لن يتغير إلا إذا تغيرت الأحوال الاجتماعية فالقاضي الذي يحكم على السارق الفقير، ويرى أن السارق الغني مصاب باضطراب عصبي سيستمر في هذا التمييز إلى أن يلغي التمييز في الوضع الاقتصادي. فالأشياء تبدو شريرة إذا كانت في الفقراء ولكنها لا تبدو شريرة في الأغنياء. وقد انتاب الرعب حكام المدينة عندما قتل البولشفيك الارستقراطيين ولكن هذا الرعب لم ينتبه عندما قتل الارستقراطيون البولشفيك.

ومع هذا فالمسألة تحتاج إلى علاج مباشر، فالسجين الفقير يجب أن يعتبر تكاليف الدفاع عنه جزءًا من تكاليف العدالة العادية، وبهذا وحده يكن للسجين العادي أن يتأكد من أن قضيته ستعرض عرضًا سليمًا على المحكمة لا ريب أن القاضي سيفعل ما في وسعه لعرض القضية عرضًا كاملاً على المحلفين ولكن هناك أمور التحقيق وإحضار الشهود وغيرها وهي تعتمد الآن إلى حد كبير على مركز السجين المالي.

ونحن في حاجة إلى مكتب عام للاستشارة القانونية يلحق بكل محكمة في الدولة ويضم موظفين تعيينهم السلطة المحلية. ويحتوي هذا المكتب على ثلاثة أقسام:-

١- قسم المشورة.

٢- قسم الوساطة.

٣- قسم إعداد القضايا قبل عرضها على المحكمة.

وفيما يختص بالمشورة والمعلومات يجب منحها كل الأمور المتعلقة بالقانون العام والخاص باستثناء أمرين: فلا يجب منح مشورة إذا كان السائل قد استشار محاميًا من قبل ولا يجب منحها إذا كان هناك شك في أن السائل يطلب المشورة ليراوغ القانون. أما السائل الذي يرغب في الحصول على معلومات أو المشورة في أمور مثل قانون التأمين أو تعويض العمال أو قانون الملاك والمستأجرين فيجب أن يمنح ما يسأل عنه.

أما فيما يختص بقسم الوساطة، فقد لوحظ أن مئات القضايا تعرض على المحاكم مع أنه يمكن الفصل فيها دون تدخل القضاء فهناك قضايا التشهير والقذف وقضايا الخلافات بين الأزواج والزوجات أو الحنث في الوعد أو الخلاف بين المدين والدائن فإذا خولت للمكتب سلطة تسوية مثل هذه المنازعات البسيطة لأمكن تجنب كثير من المتاعب غير الضرورية ويجب منح المكتب سلطة استدعاء أطراف النزاع لسماع أقوالهم على انفراد فإذا قبلت الوساطة ووافقت الأطراف على الحل فمن الضروري أن

تكون النتيجة حائلاً دون إجراء آخر في المستقبل.

وأخيراً يجب أن يوجد قسم يختص بالقضايا الحقيقية في المحاكم. وهنا يقوم المكتب بما يقوم به المحامي. ولكنه لا يتقاضى إلا ما يتمكن العميل من دفعه ولا أنكر بالطبع أن وجود مؤسسة كهذه ستحرم المحامين من كثير من الأعمال، غير أن لهذه المؤسسة مزايا على جانب كبير من الأهمية ولاسيما إذا وثق فيها الجمهور. ومن المحتمل أن يؤدي ذلك إلى إنهاء عهد تلك الطبقة من المحامين الذين يعيشون الآن على تعاسة الفقراء. وسيؤدي هذا إلى أن تكتسب العدالة طابعاً إنسانياً، وإذا اكتسب القانون هذا الطابع فإن ذلك يقوي القانون وذلك بزيادة الاحترام الذي يحمله الناس في قلوبهم له.

ولهذا النظام قيمة أخرى تتركز في أنه يعتبر وسيلة يستطيع المحامون عن طريقها أن يخدموا الجمهور. وبوجه عام قد يكون من العسير على المحامي العادي أن ينفق يومه في إسداء المشورة في قضايا المحاكم ولكن أحوال الحياة الاقتصادية الحديثة ستجعل هذه المكاتب تعمل ليلاً، ولا أرى سبباً يمنع المحامين من تنظيم حضور بعض المحامين في هذه المكاتب لمساعدة المحتاجين للمشورة أو الوساطة وهذا يساعد المحامين أنفسهم ولاسيما الشبان في بدء حياتهم العملية. ولكن يجب أن يتذكر العاملون في مهنة واحدة أن من خصائص المهنة الأساسية أنها لا تقوم على الربح فقط.

على أنه يجدر برجل القانون أن يعرف الكثير عن الطبائع البشرية وهي الشيء الذي يجهله في الوقت الحالي وسيستفيد رجل القانون كثيراً إذا

عاش بتفكيره في المحيط الذي يبحث فيه عن الحلول الإنسانية لا الحلول القانونية، وسيرى حينئذ أن جوهر الحقائق القانونية ليس مجرد نقاط في قضية من القضايا وإنما سيرى هذا الجوهر في صورة مشاكل يجب أن تتأقلم مع مطالب البشر. والمقنن في حاجة إلى التعمق الأخلاقي في القانون أكثر مما هو في حاجة إلى التعمق القانوني.

فإذا ما تحقق هذا كله اكتشفنا كيف أن رأي المقنن في القانون سيتم بطابع أكثر رحابة وسعة أفق، ومن المحتمل حينئذ أن يفهم هذا المقنن ما هو المقصود بقولنا أن العدالة هي غاية القانون. وفي هذه الحالة سينظر إلى العدالة باعتبارها منهجاً يحقق الاستجابة للرغبات الإنسانية. وقد تؤدي كل هذه الإجراءات الإيجابية إلى ظهور عدالة يمكن أن نسميها بالعدالة الوقائية، ووضع هذه العدالة الوقائية بالنسبة لعدالة المحاكم أشبه بوضع الطب الوقائي بالنسبة للعلاج الفعلي في المستشفى. أن الخبرة التي سيجنيها رجل القانون – كثمرة لهذه الجهود – ستكون ذات قيمة هامة، وستؤدي في النهاية إلى تقويم القانون وإصلاحه.

هناك مظهر آخر من مظاهر العدالة في ميدان القانون. ويتطلب هذا المظهر كلمة تعليق. إنني أشير إلى المشكلة التي تتعلق بالرجل الفقير في حالة توقيع عقوبة السجن عليه أو مطالبته بدفع غرامة باهظة، وكذلك المشكلة الخاصة بالنفقات التي تتطلبها الإجراءات القانونية بصرف النظر عن أتعاب المحامين.

وأرى – لعلاج هذه المشاكل – أن يلزم القاضي جانب الروية وأن

يتلافى التسرع في إصدار الحكم بالسجن اللهم إلا في الجرائم الخطرة. وفي حالة تحديد القاضي للغرامة المفروضة يجب أن يتأكد من أنها تتناسب مع دخل المتهم. إن فرض غرامة باهظة على متهم فقير لا يعني معاقبته هو وحده، وإنما معنى ذلك في الواقع أن أسرة المتهم بأكملها ستتعرض للعقاب وتعاني منه وهناك ذلك الرأي الوجيه الذي ينادي بأن الغرامات التي تربو على الجنيه يجب أن تؤدي على دفعات وذلك في حالة فقر المتهم. إن الجريمة فعل شخصي قد يرتكبه فرد واحد، من أجل هذا يجب أن نبذل أقصى ما في طاقتنا للحيلولة دون وقوع عدد كبير ضحية لنتائج هذه الجريمة (كأن نحمي أسرة المتهم).

أن هناك مشاكل متعددة ولا يسعنا – في ظل النظام الراهن – إلا أن نحقق ثلاثة أهداف.

يجب أن نضمن للمتهم (سواء أكان فقيراً أم غنياً) دفاعاً ملائماً.

يجب أن تتيح للجميع – بصرف النظر عن إمكانياتهم – استشارات قانونية من الدرجة الأولى.

يجب أن تتيح للمظلوم فرصة رفع الظلم عنه، وللشاكي فرصة النظر في شكواه.

- ٤ -

يتميز التفكير القانوني بخاصية الميل إلى التحفظ، فهو منهمك دائماً في دراسة الأمثلة السابقة. وأصحاب هذا التفكير هم في الغالب رجال تخطوا

منتصف العمر، ووصلوا إلى مناصبهم في الوقت الذي ظهرت فيه احتياجات جديدة تطالب بمن يعبر عنها. ومن الخطورة بمكان أن يفشل القانون في اللحاق بعصره. من أجل هذا نشعر بالحاجة إلى البحث عن وسائل تتيح لنا دراسة التطورات القانونية الضرورية بطريقة دقيقة ومستمرة.

وهناك على العموم خمسة شروط تتيح لنا الأمل في تطوير القانون بصورة مستمرة. (١) فالعلاج يتوقف – إلى حد كبير – على الطريقة التي تتبع لتخريج المشرعين إذ يجب أن يخضع تعليمهم لمبادئ إنسانية حقة، ونظام فلسفي عميق. (٢) ويتوقف العلاج أيضاً على طريقة تنظيم مهنة المشرعين. (٣) ويجب أن توجد في وزارة العدل لجنة دائمة من المشرعين الذي ينحصر عملهم في البحث عن وسائل تطوير المسائل القانونية. (٤) يجب الاهتمام بالتجارب العامة والرجوع إليها دائماً. (٥) يجب الاستفادة من التجارب القضائية واستخدامها في تعديل القانون.

-٥-

توجد في جميع الدول وزارات للعدل يرأسها وزير العدل أو هيئة تعادل هذا المنصب. ويعتبر وزير العدل مستشاراً قانونياً للحكومة، كما أنه يقوم بتنظيم إجراءات المحاكمة الخاصة بالمتهمين جنائياً. فما الحدود التي يجب أن تخضع لها سلطاته؟ وما طابع هذه السلطات؟

أعتقد أن المشكلة الحقيقية التي تواجهنا في هذه الحالة هي تلك المشكلة التي تتعلق بمسألة المحاكمة، ولاسيما إذا كانت المحاكمة خاصة باتهامات سياسية، ولكن للحكومة الحق في أن تقرر أنها لن تحاكم، أو أنها

لن تستمر في المحاكمة (إذا كانت المحاكمة قد بدأت بالفعل) ما طبيعة هذا الحق؟ هل هو سياسي أو قضائي؟ فإذا كان هذا الحق ذا طابع قضائي فهل يصح أن يمارسه رجل من رجال السياسة كوزير العدل مثلاً (وهو الرجل الذي يتصل بالحكومة القائمة بصفة مستمرة)؟ هل يستطيع وزير العدل — في هذه الحالة — أن يفرق ما بين المظهر السياسي والمظهر القضائي وهو يمارس مهمته؟

أعتقد أن الحل الوحيد هو الحل السياسي، لا لشيء إلا لأن هناك بعض التهم، مثل العصيان والكفر، يتم حسمها بمقتضى ضروريات الموقف لا بمقتضى المبادئ. لهذا يجدر بنا أن نعترف — بصراحة — بأن مثل هذه الحالات تدخل في نطاق السلطات التنفيذية. ففي هذه الحالة يكون مجلس الوزراء مسئولاً عما يحدث. هذا في الوقت الذي لا نضفي فيه على الأزمة جواً من الغموض والتحير.

ولا أنكر بالطبع وجود مصاعب كامنة في وجهة النظر هذه فقد يستخدم الضغط حتى يفلت بعض الأشخاص المشهورين من العقاب. وردنا على هذا أن الضغط لا شك سيستخدم بصرف النظر عن طابع الشخص الذي سيقوم بالمحاكمة، كما أننا — في مجال هذه المحاكمة — سنميط اللثام عن الطابع السياسي وستكون الحكومة القائمة هي المسئولة عما يحدث وقد تطالب بتبرير الإجراءات التي اتخذتها.

ماذا يحدث حين يتخذ إجراء ما للمبادرة بالقيام بمحاكمة، ثم يتقرر بعد ذلك حفظ هذه القضية؟ نرى هنا — للمرة الثانية — أن القضايا الهامة

ذات طابع سياسي تقريباً. وأعتقد أنه يجب علينا أن نهتم بالمبادئ التالية:

١- يجب ألا يكون هناك اتصال ما مع القاضي إلا إذا كان ذلك في صورة إعلان رسمي خاص بالحفظ المقترح (حفظ القضية).

٢- يجب أن يكون هناك إعلان رسمي تبين فيه أسباب الحفظ.

٣- يجب أن يكون مفهوماً أن الحفظ - خاصة في القضايا السياسية - معناه إلقاء عبء المسئولية على عاتق الحكومة الراهنة.

٤- ليس للقاضي حق رفض الانسحاب.

٥- يجب إبلاغ الجمعية التشريعية رسمياً بهذه القضايا، كما يجب إبلاغها أيضاً إلى اللجنة التشريعية الاستشارية لوزارة العدل ولا نكر أحد بطبيعة الحال - مدى الأهمية التي تعلق على تحرير الإجراء القضائي من النفوذ السياسي. غير أنه طالما أن القضية سياسية بطبيعتها فلن تفلت من النفوذ السياسي. والوسيلة الوحيدة التي تساعدنا على تحرير الإجراءات القضائية من أي نفوذ سياسي مهما كان نوعه هي أن نضع جميع نقاط المحاكمة في يد أحد المسئولين الدائمين الذي لا يطلب منه أن يخضع للحكومة القائمة ويذعن لمطالبها.

# خاتمة

تعتبر الحكومة الدولية التي رسمنا خطوطها على هذه الصفحات تجربة جديدة في تاريخ العالم. ود مرت قرون طويلة وسعى الناس وراء الوسائل التي تكفل لهم السلام، على ألا يصبح العالم صحراء جرداء كشرط لهذا السلام. والرجال الذين تحتل أسماؤهم كانًا مشرفًا في تراثنا (مثل بوستل– وبين، وسانت بيير) ظهروا –حتى أمام جيلنا الحاضر– وكأنهم يتكلمون عن دولة خيالية لا تعيش في عالم الواقع. غير أن يوتوبيا (الدولة المثالية الخيالية) في القرن الماضي قد تصبح دولة حقيقية في القرن الحاضر. ونحن حين لا نصدق هذا، إنما يعيش أسرى تقاليدنا القديمة لدرجة أننا لا نشعر حينئذ أننا نعيش في عالم جديد.

إن كل ادعاء يناهض فكرة الحكومة الدولية إنما هو ادعاء زائف، وقد دل تطبيق الفكرة على زيف هذا الادعاء. فالمصالح القومية للدول التي يمسها الأمر لم تتعرض لنقصان، وظلت هذه الدول تتمتع باستقلالها الإداري. ولم تنقص فكرة الحكومة الدولية من حق إحدى الدول في أن تطبق النظام الجمهوري أو النظام الملكي. والقرارات التي ارتبطت بها هذه الدولة أو تلك إنما هي قرارات اشتركت في وضعها بنفسها. لقد عرفنا حقًا أن في استطاعتنا –عن طريق التنظيم الدولي– أن تتخطى الحدود الجغرافية، وأصبح في استطاعتنا أن نوحد المصالح وهي مصالح كانت تعرقلها الحدود. ولقد عرفنا أيضًا أن الذين يحتجون على قرارات الحكومة الدولية ويرجعون

في مزاعمهم إلى مسألة السيادة القومية (كما فعلت بريطانيا بالنسبة للقضية المصرية) إنما يخفون وراءهم شيئًا.

بقيت مشكلتان كبيرتان تشغلان بال المشروع والمفكر المتشكك ويستطيع المشرع أن يفهم السيادة وفي مقدوره أن يتعرف على طبيعة الدولة التي لا تعترف بأية إرادة غير إرادتها. غير أن المفاهيم التشريعية البسيطة التي ظهرت منذ أوائل القرن السابع عشر شيء يختلف عن هذا المجال السحري الغامض، مجال التعهدات ذات الصبغة القانونية والأخلاقية. ولقد عرف المشرع– حيث أطلع على معنى السيادة في القانون الدولي– بأي شيء ترتبط الدولة.

وبهذا فإن التحول من هذه الحقائق المحددة القاطعة إلى مجتمع دولي تصبح فيه الدولة فردًا في مجموع– دون تحديد هذا المجموع– أشبه بمن ينأى عن النهار الساطع ليلجأ إلى عالم تسوده أضواء الغروب حيث يبدو كل شيء باهتًا غامضًا.

غير أن الحقائق هي التي تضطرنا إلى هذا التحول. فسيادة الدول تصبح محض خيال بمجرد أن تعمد هذه الدول إلى فرض تلك السيادة. إن إرادات الدول تتآلف ولا تستطيع أن تصطنع لنفسها طريقًا واضحًا مباشرًا يحقق لها أهدافها. إن إرادات هذه الدول حماية العلاقات القائمة بينها تزداد وثوقًا، ولا تستطيع أجهزة الدولة ذات السيادة أن تعبر عن الاحتياجات الأدبية لهذه العلاقات الوثيقة ومن ثم شعرنا بالحاجة إلى هيئات تعكس هذه العلاقات ونحن نعثر على الأمل المنشود حين نقيم

هيئة لتلك الوحدة الروحية، ونجعل قراراتها ملزمة للإرادات المتفرقة المتصلة بتلك الوحدة. وموجز القول أننا نكتشف أن سيادة الدولة ما هي إلا سلطة تحقق بعض الأغراض والتعهدات، وأنه حين ينبثق المجتمع الكبير تحدد هذه الأهداف والتعهدات هيئة يكون للدولة الواحدة فيها نفوذ غير نهائي. أن المشرع يرى الآن الدولة ذات السيادة وهي تتحول إلى وحدة – ذات أهمية محايدة– في مجتمع أكثر رحابة تصبح الدولة جزءًا فيه.

ويقول "هوبز" أن المواثيق – بدون السيف– كلمات في الهواء ولن يصبح في مقدورها أن تحمي الإنسان. غير أن السيف موجود في الميثاق. والاختلاف الوحيد أن طريقة استخدامه مغايرة للطريقة التي استخدم بها في الماضي. وهنا يتدخل المفكر المتشكك ليقول أن هذا محال وأن الإنجليز لن يحاربوا في النهاية بناء على أمر الفرنسيين والألمانيين، أو بناء على أمر المصريين أو الإيطاليين. وسيقول أن الإنجليز سيكونون سادة في وطنهم فإذا أصبح العالم وطنهم فسيصبحون سادة هذا العالم، ذلك لأن الاعتماد على عدالة الدول الأخرى أشبه بالاعتماد على أعواد مهمشة ومصالح الإنجليز تختلف عن مصالح هذه الدول الأخرى، وكذلك تختلف احتياجاتهم. والطبيعة البشرية لا تمتلك العناصر التي تتيح لها الحلول المتعلقة. أن العالم يناصر الكتائب الضخمة، والذين يدبجون التعبيرات المنمقة على صفحات الورق لن يحرزوا النصر.

إن سموم ميكيافيللي تسري في دمائنا، ومن المؤكد أن الذي يطالع سطور التاريخ سيقع فريسة للتشاؤم. بيد أن لجميع الناس "وطنهم الفكر"

كما قال توفيل وتاريخ البشرية أن هو إلا تاريخ ولاء الناس لهذا الوطن الفكري.

إن الغرض الذي تخدمه الدول هو نفس الغرض الذي خدمته مجتمعات العصور الوسطى المقسمة فهي تحاول –عن طريق الحدود التي تؤلفها– أن تحقق لنفسها حكمًا ذاتيًا يحميها من الابتلاع. ولكن كان في استطاعة هذه المجتمعات (مجتمعات العصور الوسطى) أن تندمج في نظام أكثر شمولاً واتساعًا دون أن تلحق بها خسارات أدبية. وهكذا تستطيع دولنا الحديثة أن تخضع لوطأة الاحتياجات التي تتخطى حدودها.

ولو كانت هناك عظة نستخلصها من دروس التاريخ لأشارت هذه العظة إلى أننا نستطيع أن نحقق الغايات عن طريق وسائل لاهية عابثة ذلك لأن الوسائل تندمج في الغايات وتحدث تغيرًا في طابعها ومن العسير على الدولة التي تعيش في عالم من الدول أن تجعل النجاح الفردي غايتها المنشودة لقد حطمت هذه الغاية الملك لويس الرابع عشر كذلك حطمت نابليون ودمرت ألمانيا لقد حطمتهم لأنهم قدموا المنفعة الخاصة على الرفاهية العامة. وتطلعوا إلى الخير على ضوء رغباتهم الذاتية وكان أن قضى عليهم هذا التخبط.

ولسنا بحاجة إلى أن ننكر أن الشرور واقع لا مهرب منه. وأن الآلام التي يعانيها الرجال ليس لها ما يعوضها. ولسنا بحاجة أيضًا إلى أن نصر على أن هناك غاية خفية في هذا العالم. وأن هذه الغاية ستفرض وجودها في النهاية بصرف النظر عما نقوم به من أفعال. أن الجهود التي يبذلها الرجال عن وعي هي التي ترسم الغاية وهي التي تخلق روح الخير.

هذا هو أساس الأمل. وفي خضم الانفعال والخلافات، نستطيع أن تتعرف وأن يكن بصعوبة اهتمام البشر بأن يكون الجميع كلا واحدًا لا يتجزأ. لقد اضطرتنا الظروف في الواقع إلى أن تتطلع إلى وضع الدولة التي تتألف من أمة واحدة من زاوية جديدة. وأن نعتبرها نمطًا واحدًا من بين أنماط المجتمعات البشرية المتعددة. وفي استطاعتنا أن نلمح هذه الهيئات الجديدة التي تنبثق من نظامنا العتيق والتي تعبر عن احتياجات ليست في وعيها الكامل بيد أنها احتياجات تتطلع بكل شغف إلى مزيد من التطور وفي مقدور هذه الهيئات الجديدة أن تبلغ حد النضج إذا ما تعاونت الدولة الواحدة مع باقي الدول واندمجت في نظام أكثر تماسكًا وتشعبًا من أي نظام عرفناه من قبل. غير أن هذا الاندماج معناه التضحية بالمصالح وإحلال التعاون محلها. والتعاون إن هو إلا مبدأ والمبدأ بدوره أن هو إلا معايير.

إننا نقوم باستكشاف الوسائل التي تدعم من سيطرتنا على تلك الأوهام التي جعلتنا في الماضي نلقى بأنفسنا في أتون الحرب. والتعليم قد جعل الرجال المتواضعين يحلمون بحياة ينعمون فيها بالجمال وبنشوة الحياة. والشرق الذي لم يكن يتغير أبدًا قد بدأ يتحقق من مصائر أكثر جدة وضخامة. وفي أفريقية بدأنا نبذل جهودنا حتى تتلافى المظالم المريرة التي تولدت عن تجارب سابقة مع شعوب أكثر بساطة. لم يحن بعد الوقت الذي نقول فيه أن يجدر بنا أن ننجح بل لم يحن بعد الوقت الذي نستطيع أن نقول فيه أنه يجدر بنا أن ننجح.

غير أن العالم قد بدأ يتذمر من استغلال الإنسان لأخيه الإنسان. وقد شعر العالم بطريقة أكثر اكتمالاً وعمقًا بأن الأقلية ليست الوارثة الوحيدة للعالم. وأن الحياة بالنسبة للآخرين كدح لا نهاية له لقد اكتشفنا أهمية المساواة.

# الفهرس